

Kernwaffen und deutsche Interessen: Versuch einer Neubestimmung

Müller, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H. (1999). *Kernwaffen und deutsche Interessen: Versuch einer Neubestimmung*. (HSFK-Report, 5/1999). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75444-2>

Nutzungsbedingungen:

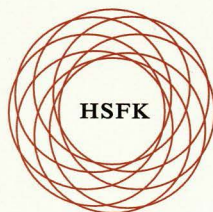
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Harald Müller

**Kernwaffen und deutsche Interessen:
Versuch einer Neubestimmung**

HSFK-Report 5/1999

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKT- FORSCHUNG

Harald Müller

**Kernwaffen und deutsche Interessen:
Versuch einer Neubestimmung**

HSFK-Report 5/1999

Oktober 1999

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon: (069) 95 91 04-0

Telefax: (069) 55 84 81

e-mail: müller@hsfk.uni-frankfurt.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-19-7

DM 12,00

Zusammenfassung

Über die Zukunft der Kernwaffen findet seit 1995 eine neue Debatte statt. Dabei geht es nicht mehr lediglich um Rüstungskontrolle, sondern um die Möglichkeit einer völligen Abschaffung dieser Massenvernichtungswaffen. In dieser Debatte hat die Bundesrepublik in ihrem Spagat zwischen ihrer Identität als Nichtkernwaffenstaat einerseits, ihrer Mitgliedschaft in NATO und WEU, ihrer engen Bindung an Frankreich, die USA und Großbritannien andererseits einen schweren Stand. Es ist nicht einfach, die eigenen Interessen, geschweige denn eine kohärente Politik zu definieren.

In der Vergangenheit kombinierte sich ein verbales Bekenntnis zur Nachrüstung mit einer hohen Loyalität zu Positionen, die sich aus der NATO-Strategie - Ersteinsatz von Kernwaffen gegen konventionelle und andere militärische Bedrohungen. Als eigenständige, von der einiger Bündnispartner gelegentlich deutlich abweichende Position kristallisierte sich der Wunsch heraus, die Diskriminierung, die sich aus dem unterschiedlichen Status ergibt, auch im Wettbewerbsinteresse der deutschen Nuklearindustrie möglichst gering zu halten. Dieses Interesse kam in Forderungen nach einer Ausdehnung internationaler Verifikationsmaßnahmen in Kernwaffenstaaten und höherer Transparenz hinsichtlich ihrer Waffen- und Spaltstoffvorräte zum Ausdruck.

Die drastische Veränderung der deutschen Sicherheitslage nach 1990 hat nicht zu einer grundsätzlichen Neubestimmung der Position gegenüber Kernwaffen geführt, auch wenn 1997 zum ersten Male die Umstände angegeben wurden, unter denen sich die Bundesregierung deren gänzliche Abschaffung vorstellen kann: verlässliche Verifikation, Gewährleistung der Sicherheit mit nichtnuklearen Mitteln und völlige Entsorgung der militärischen Spaltstoffvorräte. Die vorliegende Studie zielt auf eine solche Neubestimmung.

Unter dieser Perspektive lassen sich

- machtpolitische Selbstbeschränkung,
- europäische und atlantische Bindung,
- Multilateralismus und
- völkerrechtlicher Legalismus

als substantielle Komponenten des nationalen Interesses Deutschlands, nicht etwa - wie dies Kritiker deutscher Außenpolitik jüngst vermehrt getan haben - als Ausdruck idealistischer Ideologie verstehen. Für diese Interessendefinition findet sich ein breiter, parteiübergreifender politischer Konsens innerhalb des Landes, der sich jedoch nicht zwangsläufig auf die Modalitäten des operativen Vollzugs bezieht.

Konkretisiert man die Konsequenzen aus dieser Definition des Nationalen Interesses auf die Nuklearpolitik, so ergeben sich daraus die folgenden Elemente:

- Festhalten am Nuklearverzicht,
- Minderung und Beseitigung der Statusdiskriminierung,
- Stärkung der Nichtverbreitungsnorm,

- Verminderung der militärischen und politischen Rolle von Kernwaffen und in letzter Konsequenz die nukleare Abrüstung.

Auch der deutschen Sicherheit im multilateralen Rahmen ist am meisten damit gedient, die von den Kontrollverlusten russischer Kernwaffen und dem Restrisiko einer politischen Rückwärtswende ausgehenden Drohungen durch Abrüstungsmaßnahmen einzuhegen. Ein Fortgang des Abrüstungsprozesses ist im übrigen unerlässlich, um das Nichtverbreitungsregime zu stärken. Von allen Seiten betrachtet, entpuppt sich die Abrüstung als im deutschen Interesse liegend.

Demgegenüber hat die klassische Sicherheitsfunktion der Kernwaffen in der NATO-Strategie ihre Funktion eingebüßt; das wahrgenommene Ungleichgewicht der konventionellen, chemischen und biologischen Waffen zugunsten der Sowjetunion auszubalancieren und der sowjetischen Führung den Entschluß zu einem Angriffskrieg zu verstellen. Diese Voraussetzungen der NATO-Doktrin, einschließlich Ersteinsatz, Stationierung taktischer Kernwaffen in Europa und Opposition gegen die gänzliche Abschaffung von Kernwaffen - sind entfallen. Damit gewinnt das deutsche Abrüstungsinteresse den Vorrang.

Seine Grenze findet es dort, wo eine kompromißlose Interessenvertretung zu einer gravierenden Entfremdung von den wichtigsten Partnern Deutschlands führen könnte. Die Beziehungsgrundlage zu Frankreich, Großbritannien und den USA darf nicht durch einen Radikalismus riskiert werden, der auf die Empfindlichkeiten dieser Kernwaffenstaaten keine Rücksicht mehr nimmt. Freilich ist die Alternative nicht der vorausseilende Gehorsam. Die Bereitschaft zum begrenzten Konflikt ist unverzichtbar. Die genannte Einschränkung betrifft den Stil und die Strategie, aber nicht die grundsätzliche Orientierung und das Fernziel. Das verlangt, daß diese Grundsätze klar und, wo nötig, auch kontrovers formuliert werden und daß diejenigen Zwischenschritte, die man glaubt, den Partnern zumuten zu können, auch dann vorgeschlagen und vertreten werden, wenn sie dort zunächst auf Opposition stoßen.

Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit sollten die taktischen Kernwaffen im Mittelpunkt stehen, aus den Gründen, die oben ausgeführt wurden. Das große, nach zahlreichen Berichten unzureichend kontrollierte Arsenal Rußlands ist ein Risikoherd, den es kaltzustellen gilt. Für diesen Zweck ist es allemal sinnvoll, die in Europa dislozierten taktischen Kernwaffen der NATO zur Disposition zu stellen. Sollte ein gänzlicher Verzicht auf sämtliche taktische Kernwaffen noch nicht durchsetzbar sein, so wäre die Konsolidierung in einem Zentrallager in den USA und in Rußland (möglichst hinter dem Ural) eine zweitbeste Lösung, wobei auf russischer Seite drastische Reduzierungen als Gegenleistung angebracht sind. Denkbar wäre, sich vor der völligen Abschaffung der taktischen Kernwaffen als Zwischenschritt auf einen Minimalbestand zu einigen. Eine zweite Priorität wäre das weitestmögliche „Dealerting“ der strategischen Arsenale, das die Gefahr einer irrtümlichen oder unautorisierten Abschusses nuklear bestückter Raketen senken würde.¹

¹ Bruce G. Blair/Harold A. Feiveson/Frank von Hippel, Taking Nuclear Weapons Off Hair-Trigger Alert, in: Scientific American, Nov. 1997; Jonathan Dean, De-alerting: A Move Towards Disarmament, in: UNIDIR Newsletter, Geneva, Juli 1998.

III

Unter der Zielsetzung, die Diskriminierung von Nichtkernwaffenstaaten gegenüber den Atommächten zu mindern abzusenken, sind drei Schritte vorrangig. Zum ersten ist dies die Transparenz der Kernwaffen- und militärischen Spaltstoffarsenale in der Form eines Registers.² Solche Transparenz wäre ein Gegengewicht gegen das Privileg der Kernwaffenstaaten und würde das Prinzip der Verantwortlichkeit etablieren. Als zweites gilt es, einem künftigen Cut-off-Vertrag ein umfassendes Verifikationssystem beizugeben, das Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten hinsichtlich der Verifikationsverpflichtungen nahezu gleichstellen würde. Drittens wäre die Überstellung von Spaltmaterial, das aus dem militärischen Gebrauch ausgebucht wird, unter Verifikationsmaßnahmen der Internationalen Atom-Energie-Organisation verbindlich und irreversibel zu machen.³

Angesichts seiner Interessenlage erscheint für Deutschland die Rolle des „getreuen Eckhart“ der westlichen Kernwaffenstaaten nicht angebracht. Wie Kanada und Australien - beides verlässliche Verbündete der USA - sollte auch Deutschland die Position des „Brückenbauers“ zwischen den Kernwaffenstaaten und ihren blockfreien Kritikern anstreben.

2 Harald Müller, A Nuclear Weapons Register: A Good Idea Whose Time Has Come, Frankfurt/M, (PRIF Reports Nr. 51), 1997; vgl. auch James Goodby, Casting a Wider Net: Nuclear Arms Negotiations beyond START II, in: Harold A. Feiveson (Hg.), The Nuclear Turning Point. A Blueprint for Deep Cuts and Dealerting of Nuclear Weapons, Washington D.C. (Brookings), 1999.

3 Annette Schaper, The Case for Universal Full-Scope Safeguards on Nuclear Material, in: The Nonproliferation Review, Jg. 5, Nr. 2, Winter 1998, S. 69-80.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Der Kontext: Die Stagnation von Rüstungskontrolle	2
3.	Etappen der deutschen Nukleardebatte	6
3.1	Sicherheitsaspekte	6
3.2	Wirtschaftliche Aspekte	8
3.3	Mögliche Änderungen unter der neuen Bundesregierung	9
4.	Deutsche Interessen und die Kernwaffenpolitik	10
4.1.	Von der Unmöglichkeit der „Deutschen Option“	10
4.2.	Die Obsoleszenz der NATO-Doktrin	12
4.3.	Von der Unwahrscheinlichkeit der „Europäischen Option“	15
4.4.	Nichtverbreitung und die akute Gefährdung des Atomwaffensperrvertrages	17
4.5.	Diskriminierungsabbau	21
4.6.	Deutscher Legalismus und die Inhumanität der Kernwaffen	22
5.	Ausblick: Die Interessen des Nichtkernwaffenstaates Deutschland und das Bündnisdilemma	24

1. Einleitung

Die Bedrohung, die von der Existenz von Kernwaffen ausgeht, scheint weitgehend aus dem öffentlichen Bewußtsein verbannt. Das Gefühl akuter Gefährdung, das während des Kalten Krieges eigentlich ständig gegenwärtig war, ist verschwunden. Die Zeiten, als die Sorge um die Folgen der Nachrüstung Millionen auf die Straße trieb, sind vorbei.

Die Kernwaffen sind jedoch immer noch da. Solange sie existieren, gibt es das Risiko ihres gezielten oder versehentlichen Gebrauchs mit unabsehbaren Folgen. Die Öffentlichkeit nimmt dieses Risiko nur sporadisch wahr: wenn neue Nachrichten über Kontrollprobleme in Rußland durchsickern, wenn in Südasien die Schwellenländer Kernsprengsätze testen oder wenn Gerüchte über Kernwaffenprogramme im Nahen Osten ihren Weg in die Schlagzeilen finden.

Ein weltpolitisches Faktum stellen sie allemal dar. Sie teilen die Welt in Kernwaffenstaaten und "Habenichtse". Sie präsentieren ein weltgeschichtlich beispielloses Zerstörungspotential und stellen damit eine Grundfrage der politischen Ethik: Können oder dürfen Länder ihre Sicherheit auf die Androhung des Völkermords begründen?

Eine Mittelmacht wie Deutschland kann dieser Frage nicht ausweichen. Deutschland ist in Zusammenhänge eingebunden, in denen Kernwaffe eine wesentliche Rolle spielen: Die NATO, die Europäische Union, der Atomwaffensperrvertrag (Nichtverbreitungsvertrag, NVV), die Genfer Abrüstungskonferenz (CD), schließlich die Vereinten Nationen.

Die Haltung zu den Kernwaffen muß sich vor dem Hintergrund derjenigen auswärtigen Interessen formieren, die im politischen Diskurs nahezu einmütig als nationale Interessen Deutschlands akzeptiert werden:

- das enge Verhältnis zu Frankreich und die Einbindung in die Europäische Union;
- die Bewahrung der transatlantischen Brücke und die Einbindung in die NATO;
- die kluge Selbstbeschränkung, die Deutschland zwar eine angemessene Rolle in der Erfüllung internationaler Verpflichtungen zuweist, ihm zugleich jedoch von einer einseitigen Entfaltung militärischer Macht abrät;
- die Begründung eigener Sicherheit auf eine internationale Kultur der Kooperation;
- die wichtige Rolle von Rüstungskontrolle und Abrüstung in dieser internationalen Kooperation;
- schließlich die Stärkung von Völkerrecht und Internationalen Organisationen.

Dieser Kanon ist nicht, wie gelegentlich fälschlich behauptet wird, Ausfluß eines weltfernen Idealismus. Er entspricht vielmehr ziemlich genau den Erfahrungen der letzten hundertzwanzig Jahre Geschichte des deutschen Nationalstaats: Zu stark, um kein Problem für das europäische Gleichgewicht zu sein, zu schwach, um den Kontinent selbst zu dominieren. Als Macht mit beschränkten militärischen Entfaltungsmöglichkeiten ist das Land

zwingend auf die Ausweitung und Vertiefung des Völkerrechts, d.h. auf eine zunehmende Verregelung der internationalen Politik verwiesen.⁴

Aus diesem Grund haben Rüstungskontrolle und Abrüstung in der Politik der Bundesregierungen seit 1969 einen hohen Rang eingenommen. Zwar werden Akzente unterschiedlich gesetzt, aber im Kern ist sich die politische Elite darüber einig, daß hierin ein unverzichtbarer Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik liegt. Es ist daher aus deutscher Sicht bedenklich, daß dieses Politikgebiet ist gegenwärtig von Stagnation, wenn nicht sogar von ernststen Rückschlägen bedroht ist.

Die Lage in der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik wird im ersten Kapitel kurz skizziert, um den Rahmen zu definieren, innerhalb dessen sich die deutsche Haltung gegenüber Kernwaffen bewegt. Das dritte Kapitel zeichnet die Etappen der deutschen Debatte nach und analysiert die Motive, die die deutschen Positionen in den letzten fünfzig Jahren angeleitet haben. Das vierte Kapitel beleuchtet die Probleme, mit denen sich die deutsche Politik heute konfrontiert sieht und empfiehlt Lösungen im Einklang mit den eingangs aufgeführten deutschen Interessen. Im Schlußkapitel wird darauf verwiesen, daß Deutschlands Interessen als Nichtkernwaffenstaat und als Bündnispartner befreundeter Kernwaffenstaaten nicht frei von Widersprüchen und Dilemmata ist.

2. Der Kontext: Die Stagnation von Rüstungskontrolle

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts boomten Rüstungskontrolle und Abrüstung. Binnen kurzer Zeit wurden Abkommen von einer Kühnheit und Reichweite abgeschlossen, von denen in den Jahrzehnten zuvor niemand zu träumen gewagt hätte. Europa, wenn nicht sogar die ganze Welt, schien auf eine Ära kooperativer Sicherheitspolitik zuzusteuern, in der die Selbsthilfe nur noch die Rolle einer nebenrangigen Rückversicherung spielen würde. Diese Blümenträume sind verflogen. Gegenwärtig ist eher ein Stillstand, wenn nicht sogar ein gefährlicher Rückschritt zu beobachten:

- START II, der wichtigste nukleare Abrüstungsvertrag auf der Tagesordnung, ist in der russischen Duma blockiert. Zwar haben sich die USA und Rußland auf Gespräche über START III geeinigt, jedoch verbietet die Ratifikationsentschließung des US-Senats jegliche weitere Reduzierung, wenn nicht START II zuvor von Rußland ratifiziert wird. Damit sind weitere Schritte zur Verminderung der strategischen und erstmalige Regeln für taktische Kernwaffen blockiert.
- Der ABM-Vertrag wird von der konservativen Mehrheit im US-Kongreß unterminiert. Im Frühjahr 1999 beschlossen beide Häuser des Kongresses die Stationierung eines landesweiten Raketenabwehrsystems, sobald die technische Möglichkeit dazu besteht. Die Clinton-Administration hat sich mit dieser Zielsetzung mittlerweile arrangiert. Eine

4 Vgl. dazu ausführlich Harald Müller, Macht und Ohnmacht. Deutsche Außenpolitik vor dem Ende?, Frankfurt/M, Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog, 1998; siehe auch Eckhard Lübbkemeier, Interdependenz- und Konfliktmanagement. Deutsche Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts, Bonn (Friedrich-Ebert Stiftung), Studie zur Außenpolitik Nr. 74, 1998.

Politik, die in klarem Gegensatz zur Substanz des ABM-Vertrages steht, ist damit amerikanisches Gesetz geworden. Die Republikaner wünschen die baldige Stationierung eines landesweiten Raketenabwehrsystems, obwohl die bisherigen Entwicklungstests darauf hinweisen, daß die Technik bei weitem nicht für diese Aufgabe reif ist. Dennoch soll der Vertrag, ein Eckpfeiler der nuklearen Rüstungskontrolle, aufgegeben werden. Zwar haben sich die amerikanische und die russische Regierung auf eine verbindliche Unterscheidung zwischen taktischer und strategischer Raketenabwehr geeinigt. Jedoch ist es nicht wahrscheinlich, daß der Senat dieses Protokoll zum ABM-Vertrag zu ratifizieren willens ist.⁵ Ohne den gesicherten Fortbestand des ABM-Vertrages wird sich Rußland jedoch kaum auf weitere nukleare Abrüstungsschritte einlassen.⁶

- Der Fortschritt zu mehr Transparenz, den Rußland und die USA erreichen wollten, bricht sich gegenwärtig am hinhaltenden Widerstand des russischen Verteidigungsministeriums, das in den Kernwaffen angesichts der miserablen Lage seiner Streitkräfte die einzige Gewähr nationaler Sicherheit zu erkennen glaubt und - wie in Sowjetzeiten - Transparenz für ein Synonym von Spionage hält.
- Ob der Teststopp in absehbarer Zeit in Kraft tritt, ist trotz der neuerdings positiven Signale aus Islamabad und Neu Dehli ungewiß. Auch Nordkorea muß ratifizieren, um die Bedingung für das Inkrafttreten zu erfüllen; es hat bislang noch keine Anstalten dazu gemacht. Auch ist die Ratifikation durch den amerikanischen Senat und die russische Duma ungewiß.
- Der Beginn von Verhandlungen über ein Verbot der Spaltmaterialproduktion für militärische Zwecke („Fissile Material Cut-Off“ or FMCT) wurde durch die Uneinigkeit zwischen den Parteien auf der Genfer Abrüstungskonferenz um Jahre verschleppt. Die Einigung über ein Verhandlungsmandat im Sommer 1998 kam für den Verhandlungsstart zu spät und mußte zu Beginn der nächsten Sitzungsperiode erneut erreicht werden. 1999 wiederholte sich dasselbe Spiel, das im Januar 2000 dann wieder von neuem Beginnen wird. Angesichts der Interessenunterschiede zwischen verschiedenen Positionen und dem Zweifel mancher Regierungen, ob ein solcher Vertrag überhaupt in ihrem Interesse sei (z.B. Israel) ist ein Erfolg alles andere als sicher.
- Auch bei anderen Themen kommt die CD nicht voran. Verursacht wird diese Blockade durch die Intransigenz der Kernwaffenstaaten einerseits, überhaupt über das Thema nukleare Abrüstung sprechen zu wollen, und die kompromißlosen Maximalforderungen mancher blockfreier Staaten andererseits, derartige Gespräche sogleich in Verhandlungen über den Zeitpunkt für das endgültige und verbindliche Erreichen einer kernwaffenfreien Welt zu überführen.⁷

⁵ Jack Mendelsohn, Rogues, Russians and Reductions: The ABM Treaty and National Missile Defenses, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 31, Oktober 1998, S. 12-15.

⁶ John Isaacs, Missile Defense: It's Back, in: The Bulletin of the Atomic Scientists, Mai/Juni 1999, S. 27/28.

⁷ Rebecca Johnson, Geneva Update, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 29, August/September 1998, S. 16-25.

- Die Atomwaffentests in Südasien haben den Nichtverbreitungsvertrag erschüttert. Die Vertragsgemeinschaft ist ohnedies tief zwischen den Kernwaffenmächten und den Nichtkernwaffenstaaten, vor allem denen aus dem blockfreien Lager, gespalten. Die bisherigen Vorbereitungsausschuß-Sitzungen für die nächste Überprüfungskonferenz haben das erwiesen. Vor allem erhärtet sich der Eindruck, daß einige Kernwaffenstaaten die 1995 neu eingegangenen Verpflichtungen ignorieren wollen, mit denen die breite Zustimmung zur unbefristeten Verlängerung überhaupt erst erkaufte wurde. Es besteht dadurch die Gefahr einer Erosion des Vertrages.⁸
- Das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) wird durch die unilateralen Bedingungen unterminiert, die der Senat seiner Ratifikationsentschließung beigefügt hat: sie gibt dem US-Präsidenten das Recht, Verdachtsinspektionen aus Gründen der nationalen Sicherheit abzulehnen; auch dürfen keine Proben aus Chemieanlagen in den USA zur Analyse außerhalb des Landes verbracht werden. Das ist eine Art Todeskuß für das Verifikationssystem des CWÜ. Noch heute wartet die Organisation für das Verbot von Chemiewaffen (OPCW) auf die längst fälligen Deklarationen der inspektionspflichtigen amerikanischen Chemieanlagen. Die US-Industrie erfreut sich infolgedessen gänzlicher Inspektionsfreiheit, während ihre Konkurrenten anderswo für die Inspektoren der OPCW offenstehen.⁹
- Die Verhandlungen über ein Verifikations- und Transparenzprotokoll für das Bio- waffen-Übereinkommen (BWÜ) drohen sich festzufahren: eine Gruppe von Staaten aus den Entwicklungsländern und der industrialisierten Welt sehen die vorgesehenen Verifikationsmaßnahmen als zu risikoreich für die eigene Industrie an. Wie für alle Verifikationssysteme, die es mit (erlaubten) zivilen und (verbotenen) militärischen Anwendungen zu tun haben, wird ein solches System aus Meldungen, Routineinspektionen zur Feststellung der Richtigkeit der Meldungen, Beobachtung und Verdachtsinspektionen zu bestehen haben. Gerade Routineinspektionen sind jedoch unter den Verhandlungsparteien höchst umstritten.
- Die Reformverhandlungen für den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) sind mit knapper Not – und maßgeblich durch den hohen Einsatz der Bonner Diplomaten – um ein Scheitern herumgekommen. Die USA wünschten sich eine so große Handlungsfreiheit für die vorübergehende Verlegung von Truppen, daß die Stabilitätswert des Vertrages gänzlich verfehlt würden; Rußland wollte die Flankenregel – d.h. besondere Stationierungsbeschränkungen im Norden und im Süden – ganz loswerden, was die Sicherheitsinteressen seiner dortigen Nachbarn völlig mißachtet.¹⁰
- Der Vertrag über den Offenen Himmel kann nicht in Kraft treten, weil Rußland und die Ukraine ihn nicht ratifiziert haben.

8 PPNN Newsbrief Nr. 42, 2. Quartal 1998, S. 1-3.

9 Alexander Kelle, Assessing the First Year of the Chemical Weapons Convention, in: The Nonproliferation Review, Jg. 5, Nr. 3, Frühjahr/Sommer 1998, S. 27-35.

10 Hans-Joachim Schmidt, Die Anpassung des KSE-Vertrages: Konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündnisverteidigung und Kooperativer Sicherheit, Frankfurt/M (HSFK-Report Nr.1), 1998.

In auffälligem Kontrast zu dieser negativen Entwicklung in der internationalen Rüstungskontrollpolitik steht die lebhaftige *Debatte* über die Zukunft der Kernwaffen. 1995 ließen sich die blockfreien Staaten die unbefristete Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages nur um den Preis eines klaren Versprechens durch die Kernwaffenstaaten abringen, greifbare Schritte auf eine kernwaffenfreie Welt zu machen. Seither hat es eine Fülle von Studien und Appellen durch prominente Politiker und Militärs gegeben, die sich um eine realistische Abrüstungsstrategie bei gleichzeitiger Wahrung nationaler und internationaler Sicherheit bemüht haben.¹¹ Herauszuheben sind insbesondere:

- der Bericht der Canberra-Kommission¹²,
- die „New-Agenda“-Initiative von acht Regierungen aus Nord und Süd¹³,
- das Gutachten des internationalen Gerichtshofs vom Sommer 1996, in dem die Richter den Kernwaffeneinsatz für „im Regelfall völkerrechtswidrig“ erklärten und eine Rechtspflicht der Kernwaffenstaaten zum Abschluß von Abrüstungsabkommen mit dem Ziel der völligen Eliminierung der atomaren Arsenale feststellten.¹⁴

In dieser Debatte hat sich die damalige Bundesregierung merklich zurückgehalten. Tatsächlich ist es nicht einfach, eine schlüssige und eindeutige Position für die deutsche Politik abzuleiten. Sie ist von unvermeidlichen Widersprüchen gekennzeichnet. Solche Widersprüche bestehen

- zwischen dem vorsichtigen Festhalten an einer nuklear gestützten Rückversicherungspolitik und der moralischen Abscheu gegen Massenvernichtungswaffen, die sich in der Bevölkerung, aber auch großen Teilen der politischen Eliten verankert hat,
- zwischen der Einbindung in die – immer noch nuklear unterfütterte - NATO-Strategie und der eindeutigen Verpflichtung zur völligen nuklearen Abrüstung aus Art. VI des Nichtverbreitungsvertrags,
- zwischen den besonderen Interessen eines großen Nichtkernwaffenstaates und der engen Beziehung zu nuklear bewaffneten Partnern.

In den Widersprüchen der Politik schlagen sich also Dilemmata nieder, die aus der politischen Lage Deutschlands resultieren. In der Auseinandersetzung mit diesen Dilemmata hat die deutsche Politik eine Reihe von Etappen durchlaufen und bestimmte Interessen defi-

11 Harald Müller/Katja Frank/Alexander Kelle/Sylvia Meier/Annette Schaper, Nukleare Abrüstung - Mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt. Frankfurt/M (HSFK-Report Nr. 8), 1996; Harald Müller/Katja Frank, Nukleare Abrüstung - neue Schritte sind notwendig, Frankfurt/M (HSFK Standpunkt Nr. 3), August 1997.

12 Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, Commonwealth of Australia, Canberra, August 1996.

13 Joint Ministerial Declaration: Towards a Nuclear-Weapons-Free World: The Need for a New Agenda, Juni, 1998, abgedruckt in: PPNN Newsbrief 43, 3 Quarter 1998, S. 30/31.

14 Harald Müller, Das Gutachten des IGH - ein Beitrag zum nuklearen Abrüstungsdiskurs, in: Die Friedenswarte, Jg. 71, Heft 3, 1996, S. 261-272.

niert. Eine tragfähige Lösung für die gegenwärtige Phase – die Zeit nach dem Kalten Krieg – hat sie noch nicht gefunden.

3. Etappen der deutschen Nukleardebatte

3.1 Sicherheitsaspekte

Die deutsche Kernwaffenabstinenz war zunächst erzwungen. Der Verzicht auf die Kernwaffenproduktion im eigenen Land, der in den Pariser Protokollen zum Brüsseler Vertrag (1954) niedergelegt wurde, war nach der Überzeugung der deutschen Führung nur vorübergehender Natur. Adenauer rechnete fest damit, daß nach der vollen Rehabilitation der Bundesrepublik auch diese Kernwaffen als legitime Insignien einer wohlstandigen Mittelmacht besitzen werde und dürfe.¹⁵ Strauß wollte als Verteidigungsminister diesen Prozeß beschleunigen. Er betrieb nicht nur – im Rahmen der strategischen Planung der Atlantischen Allianz - die Ausrüstung der Bundeswehr mit nuklearfähigen Trägerwaffen, die im Ernstfall mit amerikanischen Nuklearsprengköpfen bestückt würden, sondern er schloß auch ohne Wissen der USA 1957 mit seinen französischen und italienischen Kollegen ein kurzlebiges Kooperationsprojekt zur gemeinsamen Entwicklung von Kernwaffen ab. Da die eigentliche Produktion in Frankreich stattfinden sollte, war dem Buchstaben, wenn auch keineswegs dem Zweck des Pariser Protokolls Genüge getan. Das Projekt endete abrupt mit der Machtübernahme de Gaulles.¹⁶ Nie mehr fand deutscher Ehrgeiz, auch Atommacht zu werden, später einen so weitgehenden praktischen Ausdruck; allerdings geben bestimmte Forschungsprojekte bis in die späten sechziger Jahre Anlaß zu der Vermutung, zumindest Basisfähigkeiten, die die Grundlage für eine Kernwaffenprogramme darstellen konnten, sollten erhalten werden.¹⁷

Die Politik der Bundesrepublik beschränkte sich auf bescheidenere Formen der nuklearen Teilhabe:

- auf den Besitz kernwaffenfähiger Trägerwaffen im Besitz der Bundeswehr, die im Kriegsfall nach einer Einsatzentscheidung durch die NATO und den amerikanischen Präsidenten amerikanische Sprengköpfe ins Ziel tragen sollten, und
- auf die Mitbestimmung über Doktrin, Zielplanung und Beschaffung im Rahmen der Nuklearen Planungsgruppe der NATO, die 1967 eingerichtet worden war.¹⁸

15 Hans-Peter Schwarz, Adenauer und die Kernwaffen, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 37, H. 4, Oktober 1989, S. 567-594.

16 Franz-Josef Strauß, Die Erinnerungen, Berlin, 1989, S. 311-319.

17 Lt. unveröffentlichten Forschungsarbeiten von Annette Schaper, mündliche Mitteilung.

18 Catherine M. Kelleher, Germany and the Politics of Nuclear Weapons, New York 1995; Dieter Mahnke, Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der Atlantischen Allianz 1954-1970, Berlin 1972.

Beide Teilhabeformen gelten noch heute, wenn auch die nukleare Rolle der Bundeswehr auf eine Tornado-Staffel der Luftwaffe geschrumpft ist und die NPG angesichts der nunmehr residualen Rolle der NATO-Kernwaffen (s.u.) ihre zentrale Stellung im Bündnis eingebüßt hat. Zu diesem relativen Bedeutungsverlust der Kernwaffen hat die Bundesrepublik in den achtziger Jahren aktiv beigetragen: sie hat den widerstrebenden amerikanischen Bündnispartner nach 1983 gedrängt, die Verhandlungen über die Mittelstreckenraketen wiederaufzunehmen und erfolgreich abzuschließen und sich auch - wenn auch nicht ohne interne Debatten - entschlossen, die Pershing Ia, die militärisch wirksamste Trägerwaffe im Besitz der Bundeswehr, auf dem Altar des INF-Vertrages zu opfern.¹⁹ Sie hat, was noch ungleich verdienstvoller war, fast im Alleingang die „zweite Nachrüstung“ der NATO, den Ersatz der Lance-Kurzstreckenrakete, gegen amerikanische und britische Wünsche verhindert: damit hat sie im Anno Mirabile 1989 die Tür für die politische Dynamik in Europa offengehalten, die schließlich den Ost-West-Konflikt Dynamik beendete und die deutsche Einheit ermöglichte. Wo also in der Vergangenheit aus deutscher Sicht massive Sicherheits- und politische Interessen auf dem Spiel standen, hat man Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozesse mit großem Nachdruck betrieben.²⁰

Allerdings hielt die Bundesregierung vor und nach dem Fall der Mauer daran fest, daß sowohl das nukleare Dispositiv der NATO im allgemeinen als auch die Stationierung einer freilich vergleichsweise geringen Zahl an Kernwaffen auf deutschem Boden zur „Ankoppelung“ des strategischen Arsenal der USA an europäische Sicherheitsinteressen unverzichtbar sei. Angesichts der sogar gesteigerten Unübersichtlichkeit der Weltlage sei die nukleare Abschreckung als Versicherung gegen ein - gegenwärtig allerdings nicht präzise benennbares - Restrisiko aus Sicherheitsgründen nach wie vor unverzichtbar.²¹

Nicht nur die Einbindung in die NATO, auch die enge Beziehung zu Frankreich führte dazu, daß sich Deutschland in der internationalen Abrüstungsdiplomatie im großen und ganzen eher zurückhalten äußerte, etwa während der allgemeinen Empörung über die französische Testserie 1995/96, als die Bundesregierung ausdrücklich auf öffentliche Kritik an Paris verzichtete. Das hinderte sie indes nicht daran, hinter verschlossenen Türen die eigenen Bedenken zu artikulieren und - wichtiger - auf Frankreich und die Vereinigten Staaten einzuwirken, sich auf einen wirklichen Teststopp, d.h. ohne künstlich hohe Schwelle für erlaubte Nuklearexplosionen, einzulassen. Das Einschwenken der beiden Verbündeten auf die „Nullschwelle“, die im August 1996 manch einen Beobachter überraschte, ist nicht zuletzt dem diskreten, aber beharrlichen deutschen Einwirken zu danken.

Insgesamt hat sich Deutschland in der gegenwärtigen nuklearen Abrüstungsdebatte eher vorsichtig artikuliert und auf der Seite der Beharrungskräfte positioniert. Zwar hat noch die frühere Bundesregierung durch den Abrüstungsbeauftragten ein erneutes prinzipielles Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung abgelegt und erstmals auch konkrete Bedingungen dafür genannt, dieses Programm auch zu verwirklichen: Verifizierbarkeit der völligen Ab-

19 Thomas Risse-Kappen, *Zero Option*. Boulder (Westview), 1988.

20 Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin (Siedler-Verlag), 1995, Kap. 15.

21 Bundesministerium der Verteidigung. Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr. Bonn 1994, S. 52.

schaffung der Kernwaffen; Beseitigung des kernwaffenfähigen Materials; Gewährleistung der Sicherheit gegen (rechtswidrig behaltene oder neu produzierte) Kernwaffen sowie biologische und chemische Waffen.²² Allerdings fand sich in der konkreten Sicherheitspolitik kein Anhaltspunkt dafür, daß Deutschland diesen Zustand zielführend und aktiv anstrebt. Es wurden zwar die aktuellen, im Westen unkontroversen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprojekte unterstützt (START II, Einbeziehung taktischer Kernwaffen, Produktionsverbot für Spaltmaterial für Explosionszwecke). Weiterreichende Forderungen oder solche, die Doktrin und Dispositiv der NATO erschüttern könnten (Ersteinsatzverbot, kernwaffenfreie Zone Mitteleuropa; Stationierungsverbot im Territorium von Nichtkernwaffenstaaten) wurden hingegen von der alten Bundesregierung abgelehnt. Symptomatisch ist, daß sich Deutschland (ohne wirklich zwingende Not) 1995 vor dem Internationalen Gerichtshof in den Haag vergeblich dagegen ausgesprochen hat, daß sich das Gericht überhaupt mit der Frage der Rechtmäßigkeit von Kernwaffenbesitz und -einsatz befaßt.

3.2 Wirtschaftliche Aspekte

Die hier aufgeführte Ambivalenz resultierte aus dem doppelten Bestreben, die vermuteten Sicherheitsgewinne der erweiterten Abschreckung auch weiterhin zu kassieren, auf die engen Verbündeten Rücksicht zu nehmen, zugleich aber mögliche nachteilige Folgen der nuklearen Bewaffnung des Bündnisses für deutsche Sicherheits- und politische Interessen abzufedern. Ein wichtiger zweiter Aspekt deutscher Nuklearpolitik hingegen ist nicht aus sicherheitspolitischen Interessen zu verstehen. Es handelt sich um die Ansprüche einer nichtnuklear bewaffneten Mittelmacht, die überdies über eine leistungsfähige kerntechnische Industrie - vom Energiesektor bis zu den Zulieferern - verfügt. Aus Motivation heraus orientierte sich die deutsche Politik zunehmend daran, etwaige Nachteile, die aus dieser Position erwachsen konnten, abzuwehren bzw. etwaige Vorteile für die Kernwaffenstaaten möglichst gering zu halten oder abzubauen. Dabei ging es sowohl um politische Privilegien als auch um mögliche Wettbewerbsvorteile, die die deutsche Industrie benachteiligen könnten. So erklärt sich das heftige Ringen um ein Verifikationssystem für den Nichtverbreitungsvertrag, der die inspizierte Industrie möglichst gering belastet. War es 1968 nicht möglich, gleiche Belastungen auch für die Kernwaffenstaaten durchzusetzen, so hat die deutsche Diplomatie in den Verhandlungen über die Reform des Verifikationssystems zwischen 1995 und 1997 immerhin durchsetzen können, daß das Prinzip der universellen Anwendung der neuen Maßnahmen Eingang in die Präambel des neuen Dokuments („Zusatzprotokoll“) gefunden hat. Mittlerweile haben sich vier Kernwaffenstaaten (Frankreich, Großbritannien, USA, Rußland) - wenn auch in unterschiedlichem Umfang - zur Anwendung eines Teils dieser Maßnahmen bereit erklärt.

Zudem ergab sich aus derselben Motivationslage ein massives Bestreben, keine Beschränkungen in der kerntechnischen Technikanwendung zuzugestehen. Das galt auch und gerade für die Nutzung von Techniken, die in der Sicht vieler (vor allem amerikanischer)

22 Dr. Rüdiger Hartmann, Ziele und Prioritäten der nuklearen Nichtverbreitungs- und Rüstungskontrollpolitik Deutschlands am Ende der Neunziger Jahre. Vortrag vor der Arbeitsgruppe „Nukleare Nichtverbreitungspolitik“ der DGAP, Bonn, 10. Oktober 1997.

Beobachter ein Proliferationsproblem darstellen, sobald sie in Nichtkernwaffenstaaten eingesetzt werden, nämlich die Urananreicherung und die Abtrennung von Plutonium in der Wiederaufarbeitung von Reaktorbrennstoff. Deutschland hat in den Verhandlungen über den NVV nachhaltig auf die Formulierung des Artikels IV eingewirkt, der die friedliche Nutzung der Kernenergie uneingeschränkt zum Recht jedes Vertragsteilnehmers machte. Art. IV konnte daher den späteren Bestrebungen der USA (seit 1974), den Bündnispartnern den geschlossenen Brennstoffkreislauf auszureden, wie ein Schutzschild entgegengehalten werden. Zugleich war die Bundesregierung im Verein mit der Industrie und Teilen der naturwissenschaftlichen Forschung nachdrücklich bestrebt, gerade in den sensiblen Teilen des Brennstoffkreislaufs, wo naturgemäß die Inspektionsdichte und -intensität besonders hoch ist, die sich aus dem Verifikationssystem ergebenden Lasten für die Industrie möglichst gering zu halten. Hieraus ergab sich etwa ein jahrelanger Streit über die notwendigen Maßnahmen der IAEA in der alten MOX-Brennstofffabrikationsanlage in Hanau.²³

3.3 Mögliche Änderungen unter der neuen Bundesregierung

Die neue Bundesregierung setzt teilweise andere Akzente. Was die Haltung zur nuklearen Abrüstung anbetrifft, so hat sie vorsichtige Bereitschaft erkennen lassen, an tabuisierte Bestände der Sicherheits- und Abschreckungsideologie auch einmal grundsätzliche Fragen zu richten, beispielsweise ob die geltende NATO-Nukleardoktrin noch zeitgemäß sei. Diese Bereitschaft steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß diese „linke“ Regierung von den Bündnispartnern mit besonderem Mißtrauen beäugt und daher mit einer speziellen Bringschuld belastet wird, ihre Bündnistreue und -tauglichkeit nachzuweisen. Damit sind einer entschiedenen Reformfreudigkeit in der Nuklearpolitik Schranken gesetzt, was aber eine Neubewertung in den kommenden Jahren nicht dauerhaft verhindern muß, wenn die Credentials einmal erworben sind. Immerhin hat die Koalitionsvereinbarung eine Doktrin, Kernwaffen nicht als erste einzusetzen, für die NATO befürwortet, sie hat sich dafür ausgesprochen, die Einsatzbereitschaft dislozierter Kernwaffen zu senken (Dealerting) und sie hat das Ziel der Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen bekräftigt.

Weitaus mehr Bewegung ist in denjenigen Politikaspekten festzustellen, bei denen es um die Verteidigung der Belange der deutschen Nuklearindustrie geht. Von einer Regierung, die die friedliche Kernenergienutzung im Inland beenden will, war nicht zu erwarten, daß sie bei Wertkonflikten zwischen Industrie- und Nichtverbreitungsinteressen der Tradition folgt, die Belange der eigenen Industrie zu verteidigen. Der erste Vorstoß zielte darauf ab, die Nutzung von plutoniumhaltigen Mischoxid-Brennelementen in deutschen Reaktoren und die Wiederaufarbeitung deutschen Reaktorabbrands in Frankreich und Großbritannien vorzeitig zu beenden. Dabei mußte die Bundesregierung – vor allem der Umweltminister – feststellen, daß das diplomatische Parkett sehr rutschig sein kann; es war nicht nur unmög-

23 Erwin Häckel, *Die Bundesrepublik Deutschland und der Atomwaffensperrvertrag: Rückblick und Ausblick*, Bonn (Europa-Union Verlag), 1989. Harald Müller/Wolfgang Kötter: *Germany and the Bomb. Nuclear Policies in the Two German States, Nonproliferation Commitments*, Frankfurt/M. (PRIF Reports Nr. 14), 1990. Harald Müller, *Strukturfragen der deutschen Nichtverbreitungspolitik*, in: Constanze Eisenbart/Dieter von Ehrenstein, *Nichtverbreitung von Kernwaffen - Krise eines Konzepts, Texte und Materialien*, Reihe 8, Nr. 30, Heidelberg (FEST), 1990, S. 521-556.

lich, aus den bestehenden Verträgen schadlos auszusteigen, sondern die Beziehungen zu Frankreich und Großbritannien wurden weitaus stärker belastet, als dies dem grünen Außenminister lieb war. Infolgedessen blieb nur der geordnete Rückzug.

Auch in der Verifikationsfrage kann die Industrie nicht darauf rechnen, daß die Bundesregierung gegen jede neue Belastung kämpfen wird. Es ist vielmehr damit zu rechnen, daß in der nun fälligen Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Nichtverbreitungsvertrag Deutschland unter denen zu finden sein wird, die sich bemühen werden, das Konzept von „93 plus 2“ zügig und möglichst wirksam umzusetzen. Bei den nuklearen Exportkontrollen wird sich die Energie der Regierung sicher eher darauf richten, die durchweg höheren deutschen Standards bei der Revision der Europäischen Verordnung zur Kontrolle von Mehrzweckprodukten („Dual-Use“) bei den Partnern durchzusetzen als die eigenen Regeln verwässern zu lassen.

Freilich läßt sich voraussagen, daß es trotz der Spannung zwischen den Maximen der rot-grünen Energiepolitik und den Interessen der Industrie durchaus zu einer gelegentlichen Konvergenz kommen kann. Das gilt dann, wenn letztere zusammenfallen mit dem politischen Interesse des Nichtkernwaffenstaats Deutschland, die Diskriminierung zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten abzubauen. Überdies ist daran zu erinnern, daß die internationale Kooperation in der zivilen Nutzung der Kerntechnik eine rechtliche Verpflichtung ist, die sich aus Art. IV des Atomwaffensperrvertrages ergibt (der dafür von Kernenergiegegnern auch wiederholt getadelt worden ist). Wie und auf welchen Gebieten mit wem kooperiert wird, steht freilich zur Disposition der Politik.

4. Deutsche Interessen und die Kernwaffenpolitik

4.1. Von der Unmöglichkeit der „Deutschen Option“

Mit der grundsätzlichen Frage - ob Deutschland unter neuen Rahmenbedingungen seinen Kernwaffenverzicht überdenken solle - hat es ein merkwürdiges Bewenden. Sie wird im Ausland am häufigsten, in der deutschen Debatte nahezu nie gestellt: Unter den Kritikern der deutschen „Machtvergessenheit“ hat es nur Arnulf Baring gewagt, an dieses Tabu zu rühren, freilich ohne sich selbst dezidiert dazu zu äußern.²⁴ Diese Diskussionsscheu ist jedoch keineswegs artifiziell. Es reflektiert vielmehr einen weitreichenden, tief in die politische Kultur auch des vereinigten Deutschlands eingewurzelte Überzeugung und eine gleichermaßen starke gefühlsmäßige Abneigung gegen Kernwaffen, die in den Protesten gegen die Stationierung von Mittelstreckenwaffen in den achtziger Jahren einen besonders lebhaften Ausdruck fand. Der Konsens gegen die „deutsche Option“ ist also zunächst einmal in einer eindeutigen Orientierung der deutschen Öffentlichkeit begründet, gegen den

24 Arnulf Baring, Deutschland, was nun? Ein Gespräch mit Dirk Rumberg und Wolf Jobst Siedler, Berlin, (Siedler Verlag) 1991, S. 209/10; vgl. auch Thomas Enders/Holger H. Mey/Michael Rühle, The New Germany and Nuclear Weapons, in: Patric J. Garrity/Steven A. Maraanan, Nuclear Weapons in the Changing World: Perspectives from Europe, Asia and North America, New York: Plenum 1992, S. 124-138.

Politiker - selbst wenn sie es wollten - nur unter Risiko für die eigene politische Zukunft verstoßen könnten. Eine Bundesregierung, die unter absehbaren Umständen eine Änderung im Nuklearstatus des Landes anstreben würde, würde öffentliche Proteste bis hin zu bürgerkriegsartigen Zuständen riskieren, denen gegenüber die Ereignisse anlässlich der Castor-Transporte eine Marginalie darstellen dürften.²⁵

Ein zweiter Anker des deutschen Kernwaffenverzichts ist rechtlicher Natur. Deutschland hat bekanntlich 1954 in den Pariser Protokollen zu den Brüsseler Verträgen über die Westeuropäische Union auf die Produktion von Kernwaffen im eigenen Land verzichtet und im Nichtverbreitungsvertrag einen generellen Verzicht ausgesprochen, wenn auch zunächst unter dem Vorbehalt einer fünfundzwanzigjährigen Laufzeit des Vertrages; daß die deutsche Diplomatie 1995 unter den eifrigsten Befürwortern der unbegrenzten und bedingungslosen Verlängerung des Vertrages zu finden war, ist ein eindrucksvoller Beweis für den oben skizzierten Wandel der deutschen Einstellung zu dieser Frage. Mittlerweile hatte Deutschland in Art. 3 I,1 des Zwei-plus-Vier-Vertrages ein weiteres Mal rechtsgültig auf alle Massenvernichtungswaffen verzichtet. Der Kontext dieser Verpflichtung im Gegenzug zur Rückgabe aller alliierten Vorbehaltsrechte in Deutschland ist bedeutsamer als die zuvor eingegangenen Bindungen: stellt er doch letztlich die deutsche Souveränität unter den Vorbehalt der Kernwaffenfreiheit, anders ausgedrückt: könnten doch die Alliierten ihre Vorbehaltsrechte wieder beanspruchen, würde Deutschland diese Verpflichtung brechen.

Der dritte Anker des deutschen Kernwaffenverzichts ist politisch und liegt den vielfältigen Rechtsbindungen zugrunde. Es handelt sich um die von Deutschland und seinen Nachbarn und Verbündeten geteilte Überzeugung, daß der Stabilität in Europa mit einem Deutschland, dessen militärische Macht beschränkt bleibt, am besten gedient ist. Daß ein amerikanischer Gelehrter, John Mearsheimer, dies anders sieht und für eine gezielte Proliferation von Kernwaffen an Deutschland (und die Ukraine) eingetreten ist, spricht nur für seine Unkenntnis der europäischen Verhältnisse, nicht für seine strategische Klarsicht.²⁶ Ein militärisch dominantes Deutschland - und Kernwaffen wären hierfür eine Voraussetzung - würde das innerwestliche Gleichgewicht, das einer der Pfeiler der westlichen Kooperationsinstitutionen ist, und darüber hinaus die gesamteuropäische Machtbalance zerstören. Daß nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, entgegen der Meinung vieler Auguren, die die Veränderung in den Tiefenstrukturen der europäischen Staaten- und Gesellschaftswelt nicht zu erfassen vermögen, die Allianz-, Gleichgewichts- und Schaukelpolitiken des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts *nicht* zur Debatte stehen, beruht nicht zuletzt auf der weisen Selbstbeschränkung der deutschen Demokratie. Nur so läßt sich der beispiellose Sicherheitszustand halten, den Deutschland erstmals in seiner Geschichte erreicht hat, nämlich von Freunden und Partnern umgeben zu sein, die nicht auf eine Allianz gegen den „deutschen Riesen“ sinnen, sondern aufs eifrigste darauf bedacht sind, die Kooperation mit ihm zu vertiefen oder zu suchen. Insoweit ist der Kernwaffenverzicht nach einem Jahrhun-

25 Ausländische, vor allem amerikanische Beobachter unterschätzen regelmäßig die tiefe Verankerung des nichtnuklearen Status in der deutschen politischen Kultur, so jetzt wieder David S. Yost, *The US and Nuclear Deterrence in Europe*, London, IISS (Adelphi Paper 326), 1999, S. 25/26.

26 John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, *International Security*, Jg. 15, Nr. 1, 5-56, Sommer 1990.

dert gefährlichster und blutigster Suche nach Stabilität trotz „Mittellage“ paradoxerweise eine Schlüsselbedingung deutscher Sicherheit und Wohlfahrt und somit Teil des härtesten Kerns unseres nationalen Interesses.

4.2. Die Obsoleszenz der NATO-Doktrin

Verankert ist der deutsche Kernwaffenverzicht auch mehr denn je in der strategischen Lage. Es gibt kein absehbares sicherheitspolitisches Motiv, daß das Land zu einem Umdenken veranlassen könnte. Das starke deutsche Interesse an einer nuklearen Garantie, deren Glaubwürdigkeit man nur durch die massive Stationierung taktischer Kernwaffen in Europa abgesichert wähnte, ergab sich aus der tatsächlichen oder vermeintlichen Überlegenheit und Angriffsfähigkeit der Verbände des Warschauer Vertrages. Gegenüber einer konventionellen Offensivbedrohung dieses Ausmaßes, so glaubten vergangene Bundesregierungen, helfe nur die nukleare Abschreckung. Weder hielt man die NATO-Demokratien für fähig und bereit, die notwendigen Haushaltsmittel aufzubringen, um dieser Bedrohung mit gleichen Mitteln entgegentreten zu können. Noch hielt man eine rein konventionelle Verteidigungsstrategie für wünschenswert, da sie dem Entschluß der Gegenseite zum Kriege nicht eine den Kernwaffen gleiche Vergeltungsdrohung entgegensetzen könne. Das Risiko eines konventionellen Krieges, der sich überwiegend auf deutschem Boden abspielen würde, wollte man gerade nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges unter allen Umständen entgehen. Die Kernwaffen, so das Kalkül, würden auch eine expansive Führung wie die der Sowjetunion verlässlich vom Kriege abschrecken. Zugleich mit dem Atomkrieg werde so auch der konventionelle verhindert.²⁷

Es lohnt, an diesen strategischen Gedankengang zu erinnern, macht er doch deutlich, wie vollständig seine Grundlagen heute entfallen sind. Es besteht in Europa heute keine kriegsrische Bedrohung mehr. Die NATO als Allianz demokratischer Staaten ist zum Eroberungskrieg strukturell nicht in der Lage; der Eingriff im Kosovo ist das Äußerste an kriegerischer Aktivität, was das westliche Bündnis außerhalb des Verteidigungsfalls aufbieten kann.. Rußland hat kein Interesse an einer Westexpansion, es ist mit der eigenen krisenhaften Entwicklung ohnedies hinreichend beschäftigt. Seine Streitkräfte sind zu zusammenhängenden Operationen nicht mehr in der Lage. Während die politische Landschaft demnach sehr friedfertig aussieht, ist das rein militärische Kalkül, wie üblich, ambivalenter. Für die baltischen Staaten bedeutet die quantitativ weit überlegene russische Armee vor ihren Grenzen eine latente Bedrohung. Aus russischer Sicht stellt die atemberaubende Überlegenheit der westlichen Allianz in allen Belangen, quantitativ wie technologisch, von der Doktrin und der Logistik sowie vom Training und der Moral her ein beunruhigendes Ungleichgewicht dar. Aus der Sicht der NATO hingegen gewährt eben diese Überlegenheit eine noch nie dagewesene militärische Sicherheit, die nur durch einen einzigen Umstand ernsthaft bedroht ist: den Zerfall der russischen Streitkräfte, und das damit einhergehende Risiko eines unbeabsichtigten oder unautorisierten Nuklearab-

27 David N. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington (Brookings), 1983; Klaus-Peter Stratmann, *Nato-Strategien in der Krise? Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa*, Baden-Baden (Nomos), 1981.

schusses oder aber der durch die katastrophale Lage der russischen Frühwarnung bedingte paranoide Fehlreaktion auf einen vermeintlichen, aber irrealen Angriff des Westens.²⁸ Daß sich die USA entschlossen haben, Aufklärungsdaten mit Rußland zu teilen, zeigt, wie ernst diese Gefahr genommen wird.

An der Beseitigung dieser Gefahr hat Deutschland ein genuines Interesse. Allerdings stößt sie auf die Schwierigkeit, daß Rußland seine eigene Sicherheit und auch seinen Status als Weltmacht, überhaupt nur noch durch Kernwaffen gewährleistet sieht. Seine konventionellen Streitkräfte sind unterlegen. Es besteht keine Aussicht, den amerikanischen Vorsprung in moderner Kriegstechnik (und damit auch den der NATO) in absehbaren Zeiträumen zu neutralisieren. Unter diesen Umständen glaubt die russische militärische Führung, sich auf einen Typus nuklearer Abschreckung verlassen zu müssen, der dem der vergangenen NATO-Doktrin der „flexiblen Antwort“ sehr ähnlich ist, in der Realität jedoch wie jene auf eine höchst unflexible Antwort hinauslaufen dürfte, da der nukleare Ersteinsatz die frühe Reaktion auf nahezu jede militärische Aggression darstellen wird, der sich Moskau gegenübersehen könnte. Infolgedessen ist nicht nur die Rolle der Kernwaffen überhaupt aufgewertet, sondern es spielen - ganz wie in der alten NATO - die taktischen Kernwaffen die Rolle nicht nur der „vorstrategischen Warnung“ oder des „Bindeglieds“ zwischen dem „ersten Schuß“ und dem nuklearen Armageddon, sondern sie gelten auch als die angemessene taktische Antwort auf eine Reihe von konventionellen oder chemisch-biologischen Herausforderung, angefangen mit der Konzentration überlegener konventioneller Kräfte.²⁹

Dieser Umstand ist deshalb besonders mißlich, da die taktischen Kernwaffen ihrer Natur nach (und - sofern die älteren betroffen sind - ihrem Design nach) die Sicherheitsstandards moderner strategischer Kernwaffen unterschreiten. Auch sind sie größtenteils beweglicher und leichter handhabbar. Sie unterliegen daher einer höheren Diebstahlsgefahr, sie sind anfälliger für den Gebrauch durch Unfall oder unautorisierte Personen oder für den nuklearen Terrorismus. Um so größer muß das Interesse Deutschlands sein, diese Waffen einer Reduzierung und Kontrolle zuzuführen.

Anfang der neunziger Jahre schien dies auf gutem Wege zu sein, nachdem Präsident Gorbatschow einer Initiative des US-Präsidenten Bush gefolgt war und einen großen Teil der russischen Kernwaffen für die Demontage bestimmt hatte. Die USA haben dieses Versprechen erfüllt. Auch Rußland hat tausende von Sprengköpfen demontiert, startete allerdings von einem wesentlich höheren Niveau. Schätzungen russischer Experten zufolge belief sich das taktische Kernwaffenarsenal 1991 auf 17100 bis 21700 Sprengköpfe. Davon

28 William Potter, Before the Deluge? Assessing the Threat of Nuclear Leakage From the Post-Soviet States, in: Arms Control Today 25, Okt. 1995, S. 9-16; Graham Allison u.a., Avoiding Nuclear Anarchy. Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material, Cambridge (Mass.)/London 1996; David Hoffmann, Amid Economic Crisis, Russia Lets Its Guard Down at Nuclear Facilities, in: International Herald Tribune, 28./29. 11, S. 2.

29 Yuri Fyodorov: Prospects and Conflicts of Russian Nuclear Deterrence, in: Yaderni Kontrol, Nr. 1, Spring 1996, 12-15; Vladimir Belous, Tactical Nuclear Weapons in the New Geopolitical Situation, ebd., S. 9-12.

waren im Frühjahr 1999 noch etwa 8400 Stück übrig, während sich die amerikanischen Vorräte auf ca. 1800 belaufen, von denen nur noch 150 in Europa gelagert sein sollen.³⁰

Es liegt im deutschen Interesse, daß die strategischen russischen Kernwaffen drastisch reduziert und ihre Einsatzbereitschaft gesenkt wird („De-alerting“). Auch das taktische Arsenal sollte erheblich vermindert, nach Möglichkeit auf null abgesenkt, jedenfalls aber weit von den Allianzgrenzen entfernt zentral gelagert und nachweislich sicher bewacht werden.³¹ Nur auf diese Weise kann eines der verbleibenden militärischen Risiken für die deutsche Sicherheit eingeehtet werden. Aufgrund der russischen Sicherheits- und Finanzlage ist dies allerdings nicht zum Nulltarif zu haben. Die NATO - in erster Linie die Vereinigten Staaten - haben Gegenleistungen zu erbringen, die für Rußland eine weitere Einschränkung des letzten verbliebenen Instruments nationaler militärischer Macht erträglich und sinnvoll machen würden. Dazu zählen

- ein Rückzug der in europäischen Nichtkernwaffenstaaten gelagerten Kernwaffen
- eine Doktrin des Nichtersteinsatzes, die durch einen solchen Rückzug auch glaubwürdiger würde
- eine rechtsverbindliche Versicherung, in den Beitrittsländern keine Kernwaffen zu stationieren, solange keine militärische Bedrohung besteht, d.h. der KSE-Vertrag und die Paris-Charter befolgt werden.
- die Bereitschaft der USA, sich auf eine Obergrenze bei den strategischen Kernwaffen von höchstens 1500 Sprengköpfen einzulassen.

Diese Maßnahmen stehen offenkundig im Widerspruch zur geltenden NATO-Doktrin. Was erstere angeht, so ist oben deutlich gemacht worden, daß die Bedrohungslage, auf die die herkömmliche NATO-Doktrin sich bezog, entfallen ist. Gegenwärtig dient das Festhalten an der Doktrin aus dem Kalten Krieg keinem anderen Zweck als der Legitimierung des Kernwaffenbesitzes durch die drei westlichen Staaten. Überdies trägt die Haltung der NATO zur Gefährdung des Atomwaffensperrvertrages bei, die gegenwärtig als akut bezeichnet werden muß.

Die Begründung, die die NATO in ihrem neuen strategischen Konzept für die Beibehaltung von Kernwaffen gibt, lautet wie folgt: „Der grundlegende Zweck der Kernwaffen der Alliierten ist politisch: den Frieden zu bewahren und dem Zwang und jeder Art von Krieg vorzubeugen. Sie werden fortfahren, eine wesentliche Rolle zu spielen, um Ungewißheit in den Überlegungen jeglichen Angreifers über die Art der Antwort der Bündnispartner sicherzustellen. Sie demonstrieren, daß Aggression jeder Art keine rationale Option ist“.³²

30 William C. Potter, Update on Developments Regarding Tactical Nuclear Weapons Disarmament, Mimeo, Juni 1999. Potter stützt sich auf Daten des russischen Abrüstungsexperten und Duma-Abgeordneten Alexej Arbatov und eine Stellungnahme des Direktors der Abrüstungsabteilung im russischen Außenministerium Grigori Berdennikov sowie auf Berechnungen des Nuklearexperten Anatoli Diakov.

31 Nikolai Sokov, Tactical Nuclear Weapons Elimination: Next Steps for Arms Control, in: The Nonproliferation Review, Jg. 4, Nr. 2, Winter 1997, S. 17-27.

32 The Alliance's Strategic Concept – Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., 23 and 24 April 1999, Abschnitt 62.

Dies ist eine perfekte Begründung für die Weiterverbreitung von Kernwaffen: Wenn die stärkste Allianz der Welt aus diesen Gründen ein Kernwaffenarsenal braucht, warum sollten schwächere Staaten in weit bedrohlicheren Lagen sie sich versagen?

Denn die NATO behält sich ja sogar den Ersteinsatz von Kernwaffen gegen nicht näher spezifizierte Bedrohungen vor. Im neuen strategischen Konzept beansprucht sie überdies das Recht zur Anwendung militärischer Gewalt außerhalb des Bündnisgebiets, im Extremfall auch ohne ein Mandat des VN-Sicherheitsrats. Aus der Sicht von Nichtmitgliedern ergibt sich daraus die Möglichkeit, in einen Konflikt mit einem Gegner zu geraten, der auch bereit ist, Kernwaffen einzusetzen, wenn er dies für richtig hält. Vor allem Länder mit inneren Konflikten ziehen diese Möglichkeit in Betracht. Zwar dürfte damit die Konfliktbereitschaft der Allianz drastisch überschätzt werden, zwar bezeichnet das Strategische Konzept selbst die Möglichkeit eines Kernwaffeneinsatzes als "extremely remote"³³, aber das ist hier nicht der springende Punkt. Entscheidend ist vielmehr, daß die NATO bei der Formulierung ihres strategischen Konzepts keinen Gedanken daran verschwendet zu haben scheint, wie ihre Formulierungen unter der Zielsetzung der Nichtverbreitung auf Außenstehende wirken können. Wenn die chinesische Regierung behauptet, nach der Kosovo-Operation müsse weltweit mit einer Verbreitung von Kernwaffen gerechnet werden, weil kleinere Länder sich nur auf diesem Wege gegen die überlegene NATO schützen zu können glaubten, so mag dies überzogen sein; völlig abwegig ist die Überlegung indes nicht; das Argument hat auch bei anderen Mitgliedern des NVV Resonanz gefunden.³⁴

Da der Nichtverbreitungsvertrag eine wesentliche Rahmenbedingung deutscher und europäischer Sicherheit darstellt, muß das Gefährdungspotential, das den Vertrag infrage stellt, nach Möglichkeit abgebaut werden. Deutschland hat daher gute Gründe, auf eine Veränderung der NATO-Doktrin zu dringen. Es bleibt zu hoffen, daß der vom Washingtoner NATO-Gipfel in Aussicht gestellte Reflexionsprozeß, der ab Dezember in Gang kommen soll, sich dieser Frage widmet.³⁵ Die Absicht der westlichen Kernwaffenstaaten ist dies freilich nicht.

4.3. Von der Unwahrscheinlichkeit der „Europäischen Option“

Eine der wichtigsten deutschen Vorbehalte beim Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag war das Offenhalten der „europäische Option“, d.h. der Möglichkeit, daß ein europäischer Bundesstaat die Kernwaffen der in diesen Bundesstaat eintretenden Kernwaffenstaaten „erben“ und somit selbst Kernwaffenstaat werden könne. Völkervertragsrechtlich ist eine Mitverfügung und ein Mitbesitz der europäischen Nichtkernwaffenstaaten nur bei Aufgabe ihrer Staatlichkeit, d.h. bei der Übertragung der Souveränität über Außen- und Verteidigungspolitik an eine gesamteuropäische Union mit voller Zuständigkeit für die Entscheidung über Krieg und Frieden möglich. Mitverfügung und Mitbesitz unterhalb der bundes-

33 ebd., Abschnitt 64.

34 Rebecca Johnson, The NPT Third Prepcom: What Happened and How, in: Disarmament Diplomacy, Mai 1999, S. 16.

35 Washington Summit Communiqué – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24 April 1999, Abschnitt 32.

staatlichen Schwelle verstieße gegen die Verpflichtungen der Nichtkernwaffenstaaten (Art. II) und der Kernwaffenstaaten (Art. I) aus dem Atomwaffensperrvertrag.³⁶

Die „europäische Option“ schlief zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes einen sanften Dornröschenschlaf, aus dem sie überraschend 1995 geweckt wurde, als der damalige französische Premierminister Juppé seinen Partnern eine „erweiterte Abschreckung“ in Aussicht stellte, d.h. eine Ausdehnung des Abschreckungsbereichs französischer Kernwaffen über das gesamte Unions-Territorium und entsprechende Gespräche anbot. Die Reaktion war lauwarm bis ablehnend. Im Kontext der internationalen Aufregung über die französischen Kernwaffentests wollten sich die Partner nicht dadurch kompromittieren, daß sie ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt eine Alibi-Legitimierung für die Fortexistenz und -entwicklung des französischen Arsenalis lieferten. Hinter der Offerte steckten aber - neben diesem erhofften Public-Relations-Effekt - durchaus ernsthafte Überlegungen in Paris, die Force de Frappe stärker zu „europäisieren“.

Freilich ist große Nüchternheit angezeigt, was die Grenzen dieses Angebots anbelangt. Frankreich (wie übrigens auch Großbritannien) denkt nicht daran, den Besitz oder die Letztentscheidung über Strategie, Doktrin oder gar den Einsatz von Kernwaffen abzugeben oder zu teilen. Was sich hingegen entwickelt hat, ist die Bereitschaft, die Kernwaffen nicht als exklusiv nationale Sache zu behandeln, sondern eine abgestufte internationale Verantwortung anzuerkennen, die in erster Linie die europäischen Partner betrifft.³⁷ Insoweit ist das französische Angebot positiv zu bewerten. Konsultationen sind durchaus sinnvoll, sofern von vornherein klar ist, daß die Inhalte solcher Gespräche nichts ausklammern, d.h. daß auch Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung gleichberechtigt auf der Agenda stehen. Keinen Sinn würde es machen, den Gesprächsinhalt so zu begrenzen, daß die Veranstaltung tatsächlich nur Legitimationscharakter hätte. Ganz obenan könnte und sollte die Ersteinsatzdoktrin beider europäischer Kernwaffenstaaten stehen, gleich danach käme der Wunsch nach mehr Transparenz sowie einer rechtsverbindlichen Einbindung beider in den START-Prozeß, einschließlich verifizierter Obergrenzen für ihre Kernwaffenbestände.

Unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten gilt für die „europäische Option“ das Gleiche, was gerade über die NATO gesagt wurde: eine Bedrohung, gegen die Kernwaffen vorgehalten werden müßten, ist nicht erkennbar. Das Festhalten Frankreichs und Großbritanniens an ihrem Kernwaffenstatus ist daher ein vorbildhafter Anreiz zur Proliferation für ehrgeizige Drittstaaten, zumal für solche, die mehr Sicherheitsprobleme haben als die faktisch unbedrohten westeuropäischen Mittelmächte. Ein deutsches Interesse an der „europäischen Option“ läßt sich heute kaum mehr begründen. Als Funktion der europäischen Arsenale könnten Kernwaffenbefürworter allenfalls die Rückversicherung gegen den doppelten Unfall eines neuen Imperialismus in Moskau und eines isolationistischen Rückzugs der USA aus Europa anführen. Freilich spricht gerade dieses Szenario für entschlossene Schritte in Richtung auf Abrüstung, da die einzige Bedrohung dann in den russischen

36 Harald Müller, Kernwaffen und die Europäische Union: Überlegungen zum Verhältnis der "Europäischen Option" zum nuklearen Nichtverbreitungsregime, in: Hans Blix u.a., Probleme der nuklearen Nichtverbreitungspolitik. Beiträge zur internationalen Diskussion. Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur internationalen Politik 83, S. 19-40.

37 Vgl. Bruon Tertrais, Nuclear Policies in Europe, London (IISS, Adelphi Paper 327), 1999, Kap. 4.

Kernwaffen bestünde - für eine konventionelle Aggression wird Rußland auf absehbare Zeit zu schwach bleiben, und Europa wäre aufgrund der gänzlich veränderten geostrategischen Bedingungen in der Lage, die eigene Verteidigungsfähigkeit sicherzustellen.

Im übrigen darf man auch skeptisch sein, ob in den europäischen Kernwaffenstaaten die Motivationsgrundlage für Abrüstung und „europäische Option“ nicht letztlich deckungsgleich ist. Mit anderen Worten: wenn Großbritannien und Frankreich bereit wären, auf nationale Verfügung zu verzichten und ihre Kernwaffen in einen europäischen Bundesstaat einzubringen, wären sie auch gleichermaßen willens, nuklear vollständig abzurüsten.

4.4. Nichtverbreitung und die akute Gefährdung des Atomwaffensperrvertrages

Die Nichtverbreitung und der Atomwaffensperrvertrag haben bereits in der bisherigen Argumentation eine prominente Rolle gespielt. Sie sind eine wichtige Rahmenbedingung für die Verwirklichung deutscher Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen.

Ein Land, welches wie Deutschland nach reiflicher Abwägung auf Kernwaffen verzichtet hat, ist daran interessiert, daß sich aus dieser Entscheidung keine Nachteile hinsichtlich seines Status ergeben. Schon von diesem Gesichtspunkt aus muß es darauf hinarbeiten, daß möglichst viele Staaten diese Haltung teilen. Das Diskriminierungsproblem wäre sonst kaum zu bewältigen. Der deutsche Verzicht und das deutsche Interesse an der globalen Nichtverbreitung sind schon von daher zwei Seiten der gleichen Medaille.

Hinzu kommt indes, daß die herrschende Meinung in der internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskussion davon ausgeht, daß nukleare Abschreckung als Sicherheitssystem nicht verlässlich universalisierbar ist.³⁸ Im Gegenteil, je nach den besonderen Bedingungen der Auseinandersetzungen, in die Kernwaffen eingeführt werden, können sie konfliktverschärfend und eskalierend wirken, und auch ihr Einsatz kann nicht ausgeschlossen werden - mit horrenden Folgen. Nukleare Proliferation verändert paradoxerweise die Parameter internationaler Machtverteilung weniger als die Parameter globaler Sicherheit.³⁹ Die Vereinigten Staaten wären auch eine Supermacht, wenn die Kernwaffen abgeschafft würden. Nordkorea und Pakistan können ihre nuklearen Fähigkeiten nicht zu höherem Status verhelfen, und Japan und Deutschland sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen, nicht ihrer nuklearen Macht einflußreich geworden. Die internationale Sicherheit hingegen wird durch die Gefahr von Kernwaffenkriegen, wo immer sie stattfinden, erheblich beeinträchtigt. Selbst wenn solche Konflikte ihrem Wesen nach regionaler Natur wären - etwa in Südasien -, so wären die sicherheitspolitischen Folgen global. Die Weiterverbreitung von Kernwaffen erhöht das Risiko, daß Konflikte nuklear ausgetragen werden. Auch aus

38 Scott D. Sagan/Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, New York (Norton), 1995.

39 Harald Müller, *Neither Hype Nor Complacency: WMD Proliferation after the Cold War*, in: *The Non-proliferation Review*, Jg. 4, Nr. 2, Winter 1997, S. 62-71.

genuinen Sicherheitserwägungen muß Deutschland daher an der Nichtverbreitung interessiert sein.⁴⁰

Wenn Proliferation Konflikte verschärfen und selbst im Extremfall zu Kriegen führen kann, so schädigt sie auch die kooperativen Bezüge, auf die die Wohlfahrt des Handelsstaates Deutschland angewiesen bleibt. Ein Szenario, in dem am persischen Golf ein nukleares Wettrüsten zwischen zwei oder mehreren Regionalmächten stattfindet, illustriert dies. Die akute Gefährdung, die von einer solchen Entwicklung für die Energie-Versorgungssicherheit ausginge, würde die Bundesrepublik mit ihrer hohen Erdöl-Importabhängigkeit schädigen. Generell ist ein Handelsstaat an Stabilität und Erwartungssicherheit seiner Umwelt interessiert. Instabilität erhöht die Transaktionskosten - etwa Versicherungsprämien - und ist daher volkswirtschaftlich unerwünscht. Der Atomwaffensperrvertrag ist als Anker für diese Stabilitätsinteressen zu werten.

Er beruht auf einem Geflecht wechselseitiger Verpflichtungen zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten, zwischen den Besitzern von Kerntechnik und den „Habenichtsen“, vor allem den Entwicklungsländern. Unbestritten erlegt der Vertrag den Nichtkernwaffenstaaten weitergehende Verpflichtungen auf. Sie verzichten nicht nur auf die mächtigsten Waffen des Zeitalters, sondern unterziehen sich auch einer - seit 1992 und 1997 nochmals deutlich verschärften - weitreichenden Verifikation ihrer zivilen Nuklearindustrie und (mittlerweile) sich an diese anschließender Dual-Use-Bereiche.⁴¹

Zum Ausgleich haben die Kernwaffenstaaten eine Abrüstungsverpflichtung geschultert, die freilich im Vertragstext vage (ohne Zeitziel und Hinweis auf präzise, verbindliche Zwischenschritte) formuliert und durch die Ankoppelung an die „vollständige und umfassende Abrüstung“ gleichsam utopisch in die unbestimmte Zukunft verschoben ist. Der Druck, den die Nichtkernwaffenstaaten anläßlich der Verlängerungskonferenz 1995 ausüben konnten, führte zu einer deutlichen Verschärfung der Verpflichtung. In ihrem dringenden Wunsch, den NVV auf Dauer zu stellen, stimmten die fünf Kernwaffenstaaten einer Liste mit „Grundsätzen und Zielen“ zu, die u.a. zwei konkrete Schritte (Teststopp und Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Ende der Spaltstoffproduktion für Waffen-zwecke) vorschrieb, systematische und progressive Schritte zur nuklearen Abrüstung forderte und die nukleare und die vollständige Abrüstung als parallele Prozesse definierte.⁴² Ein Jahr später legte der Internationale Gerichtshof in einem Gutachten fest, daß die Kernwaffenstaaten eine Pflicht zur Verhandlung und zum Abschluß von Rechtsinstrumenten zur nuklearen Abrüstung trügen, und zwar ohne die Vorbedingung einer „vollständigen und umfassenden Abrüstung“.

40 In dieser Hinsicht teile ich völlig die Einschätzung von Joachim Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, München (Oldenbourg) 1998, Kap. VI.

41 Susanna von Moyland, A New Era in Safeguards: Assessing the IAEA Model Protocol, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 16, Juni 1997, S. 5-11.

42 Harald Müller/David Fischer, United Divided. The Europeans and the NPT Extension Conference, Frankfurt/M. (PRIF Report 40), 1995.

In der Umsetzung dieser Verpflichtung erweisen sich die Kernwaffenstaaten als äußerst widerspenstig. Ihr Gebaren auf den Vorbereitungstreffen für die nächste Überprüfungskonferenz des NVV läßt darauf schließen, daß sie die „Grundsätze und Ziele“ weitgehend zu ignorieren wünschen. Vor allem die USA tun sich mit haarspalterischen Ausführungen darüber hervor, daß die Grundsätze und Ziele ein zweitrangiges Dokument seien, die Überprüfung mehr oder weniger ausschließlich dem NVV selbst gelten müsse. Die USA und Rußland weigern sich bislang sogar, in der Genfer Abrüstungskonferenz einen Ausschuß einzusetzen, der über Fragen nuklearer Abrüstung *diskutiert* - nicht etwa verhandelt.⁴³

Bei einer Reihe von Nichtkernwaffenstaaten - nicht nur mehr aus der blockfreien Bewegung - hat das Verhalten der Kernwaffenstaaten, namentlich der USA, mehr als Mißbehagen ausgelöst. Es wächst das Gefühl, bei der unbegrenzten Verlängerung des Vertrages betrogen worden zu sein. Ein Land wie Südafrika, 1995 entscheidend wichtiger Brückenbauer zwischen „Nord“ und „Süd“, ist inzwischen auf Konfrontationskurs gegangen. Die arabischen Länder haben noch einen zusätzlichen Grund zur Beschwerde: sie stehen einem nuklear bewaffneten Israel gegenüber; aus diesem Anlaß setzten sie 1995 eine Entschliebung durch, die die Depositärstaaten USA, Großbritannien und Rußland darauf verpflichtete, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um den NVV in dieser Region zu universalisieren bzw. dort eine kernwaffenfreie Zone einzurichten. Statt dessen verhinderten die USA 1997 und 1998, daß im Vorbereitungsprozeß für die Überprüfungskonferenz die Nahostentschließung überhaupt diskutiert wird und haben am Rande der Wye-Verhandlungen ein Abkommen mit Israel geschlossen, das sie zur Stärkung nicht nur von dessen Verteidigungs-, sondern auch *Abschreckungsfähigkeit* verpflichtet. Die Nukleartests in Südasien waren weiterer Anlaß für eine Reihe arabischer Staaten, darüber nachzudenken, inwieweit dieser Vertrag noch ihren Interessen dient.

Insgesamt ist die Atmosphäre unter den Vertragsparteien also schlechter denn je, und die Ereignisse in Südasien drohen zudem, die Vertragsgemeinschaft zu demoralisieren. Wenn der negative politische Trend anhält, ist nicht mehr auszuschließen, daß vielen der Vertrag gleichgültig wird. Eine Gruppe von Ländern könnte sich sogar entschließen, den NVV zu verlassen. Das globale Nichtverbreitungsregime ist von Erosion, wenn nicht vom Zusammenbruch bedroht.⁴⁴

Die Reparaturarbeiten müssen sofort beginnen. Eine Gruppe von Staaten hat dies auch erkannt und bemüht sich um den Brückenschlag zwischen Nord und Süd. Erstes Ergebnis war die „New Agenda-Initiative“ vom Sommer 1998, in der die Außenminister von Brasilien, Ägypten, Irland, Mexiko, Neuseeland, Slowenien, Südafrika und Schweden die Forderung nach einer kernwaffenfreien Welt nachdrücklich erhoben, zugleich aber unrealistischen Konzepten wie einer sofortigen Kernwaffenkonvention eine Absage erteilten und statt dessen in Anlehnung an die von der Canberra-Kommission entwickelten Ideen eine

43 Rebecca Johnson, Geneva Update, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 29, August/September 1998, S. 16-25.

44 Rebecca Johnson, Is the NPT tottering? in: Bulletin of the Atomic Scientists, März/April 1999, S. 16-18.

Reihe von Zwischenschritten vorschlugen.⁴⁵ Diese Konzeption wurde von denselben Ländern dann in einen Entschließungsentwurf für die Vollversammlung der Vereinten Nationen umformuliert. Bei der Arbeit an dieser Entschließung im ersten Ausschuß der VV zeigte sich das volle Ausmaß der Intransigenz der Kernwaffenstaaten, wieder mit den USA an der Spitze. Anstatt die Entschließung als den maßvollen und vernünftigen Versuch der moderaten Mitte der NVV-Parteien zu nehmen, eine gemeinsame Grundlage für die weitere Behandlung der Abrüstungsfrage zu finden, die die Forderungen der Nichtkernwaffenstaaten wenigstens teilweise erfüllt, ohne die strategischen Interessen der Kernwaffenstaaten zu ignorieren, feuerten die Amerikaner - mit verhaltener Unterstützung der anderen Kernwaffenstaaten mit Ausnahme Chinas - aus vollen Rohren gegen den Entschließungstext. Verbündete wurden unter massiven Druck gesetzt, um sie davon abzuhalten, die Resolution miteinzubringen oder dafür zu stimmen. Manche Beobachter fühlten sich an sowjetische Praktiken innerhalb des Warschauer Vertrages erinnert.

Aus deutscher Sicht bleibt die völlige nukleare Abrüstung ein unterstützenswertes langfristiges Ziel. Sie hebt die dem Nichtverbreitungsregime heute innewohnende Diskriminierung auf und beseitigt die Gefahr eines Atomkrieges, die so lange bestehen wird, wie es Kernwaffen gibt. Es geht dann darum - wie die Canberra-Kommission und die Acht-Länder-Initiative dies getan haben -, geeignete Zwischenschritte zu entwickeln, die jeder für sich die internationale Sicherheit erhöhen und zugleich weiteren, radikaleren Maßnahmen der Abrüstung den Weg ebnen. Gegenwärtig bieten sich dafür die folgenden Prioritäten an: Der Ratifikation von START II muß die Arbeit am START III-Abkommen folgen, das alle vorhandenen Sprengköpfe der Supermächte, auch die der Reserve, erfassen und eine Überwachung der Sprengkopfdemontage beinhalten sollte. Eine Begrenzung, vielleicht auch völlige Abschaffung der taktischen Kernwaffen könnte in START III integriert oder als paralleler Verhandlungsstrang geführt werden. Die kleineren Kernwaffenstaaten sollten eine Erklärung abgeben, ihre Bestände nicht mehr zu erhöhen und diese Bestände auch deklarieren. Daraus könnte sich folgerichtig ein Kernwaffenregister ergeben, dem ein Inventar der militärisch genutzten Spaltstoffbestände zur Seite gestellt würde. Die hoffentlich bald beginnenden Verhandlungen für das Produktionsverbot von Spaltmaterial für Waffenzwecke werden sich voraussichtlich nur auf die künftige, nicht aber auf die vergangene Produktion beziehen. Dennoch wird die Genfer Abrüstungskonferenz um die Beschäftigung mit den Beständen nicht herumkommen. Eine Inventarisierung - wie gerade vorgeschlagen - wäre ein Weg dafür, die Verpflichtung, einmal aus dem militärischen Bestand ausgebuchte Mengen künftig nicht mehr ins militärische Inventar zurückzuführen („Irreversibilitätsprinzip“) ein weiterer.⁴⁶

Die Überprüfungskonferenz des NVV sollte im Jahre 2000 einige wenige dieser Schritte ausdrücklich als „Arbeitsprogramm“ für die Jahre bis 2005 - dem Zeitpunkt der Nachfolgekonferenz - festlegen und damit den Zeitdruck auf die Kernwaffenstaaten erzeugen, der sich in den Fällen von Teststopp und Produktionsverbot als hilfreich erwiesen hat. Die

45 Abgedruckt in PPNN Newsbrief Nr. 43, 3. Quartal 1998, S. 30/31.

46 Harald Müller, An Incremental Strategy for Nuclear Disarmament: Rationale and Practical Considerations, in: PPNN Issue Review Nr. 12, April 1998, S. 1-7.

Genfer Abrüstungskonferenz braucht einen Diskussionsausschuß über nukleare Abrüstung, damit die Rechenschaftspflichtigkeit der Kernwaffenstaaten augenfällig wird.

4.5. Diskriminierungsabbau

Erst eine völlige nukleare Abrüstung würde die Diskriminierung zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten aufheben. Aber auch in der Phase atomarer Hochrüstung ist es stets ein explizites deutsches Interesse gewesen, den Abbau der Diskriminierung zu fördern. Natürlich ist für die jetzige Koalition, die sich den Ausstieg aus der Kernenergie vorgenommen hat, das frühere Motiv, die Nuklearindustrie vor Wettbewerbsnachteilen zu schützen, nicht mehr maßgeblich. Der Abbau der Diskriminierung bleibt jedoch aus grundsätzlicheren Erwägungen wichtig. Als Nichtkernwaffenstaat hat Deutschland ein Statusinteresse daran, daß die sich aus den unterschiedlichen Besitzverhältnissen ergebenden Differenzen politisch möglichst bedeutungslos sind und im Abrüstungsprozeß eingeegnet werden. Dazu sind drei Entwicklungen notwendig:

- Zum ersten muß die politische Bedeutung der Kernwaffen weiter sinken. Voraussetzung ist, daß keine neuen Rollen und Funktionen „erfunden“ und ihre Aufgaben im Rahmen geltender Strategien möglichst weitgehend minimiert werden - auch dazu ist eine Änderung der NATO-Doktrin wünschenswert.
- Zweitens sollte das Verhandlungsprivileg der Kernwaffenstaaten auf das Notwendigste beschränkt werden. Gewohnheitsrechtlich beanspruchen sie eine Art Definitionsmonopol dafür, welche Inhalte verhandelbar und welche zu tabuisieren sind; für diese „Ordnung der Dinge“ verlangen sie sodann ihren nicht nuklear bewaffneten Freunden eine unbedingte Nibelungentreue ab. Dies ist nicht mehr annehmbar. Daß Nichtkernwaffenstaaten genuine, von den Kernwaffenstaaten abweichende Interessen haben, die sie legitimerweise nachdrücklich vertreten, ist eine Einsicht, die durchgesetzt werden muß - das verlangt erhebliche Courage und ein starkes Rückgrat. Daß der Bogen nicht soweit überspannt werden darf, daß die freundschaftlichen Beziehungen zu Frankreich, Großbritannien und den USA ernsthaft gefährdet werden, versteht sich von selbst. Dies geschieht aber nicht bereits durch die Artikulation abweichender Positionen in Nuklearfragen - dazu sind Kernwaffen realiter auch mittlerweile zu nebensächlich für den großen Gang der Außen- und Sicherheitspolitik. Man darf sich also vor aufgeplusterten Gegenreaktionen nicht bluffen lassen. Den Kernwaffenstaaten kann weitaus mehr zugemutet werden, als sie nach außen vorgeben tolerieren zu wollen. Als sich Deutschland 1989 der zweiten Nachrüstung erfolgreich entgegenstimmte, ist das ganz deutlich geworden.
- Drittens geht es darum, Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten soweit gleichen Regeln und Pflichten zu unterwerfen, wie dies mit dem Prinzip der Nichtverbreitung vereinbar ist. Eine internationale Organisation wie die IAEA darf natürlich bei der Verifikation in Kernwaffenstaaten keine Erkenntnisse sammeln und verbreiten, die Nichtkernwaffenstaaten zur Entwicklung von Nuklearwaffen nutzen könnten. Freilich schließt das eine Fülle von Aktivitäten nicht aus. So ist es ohne weiteres möglich, den gesamten zivilen Brennstoffkreislauf in Kernwaffenstaaten genauso zu überwachen,

wie dies bei den „Habenichtsen“ geschieht. Ebenso ist die Stilllegung bzw. strikt zivile Nutzung von Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen zu prüfen - beide Verifikationsaktivitäten ergeben sich zwingend aus den Zwecken eines Produktionsstopps von Spaltmaterial für Waffenzwecke. Dieser verlangt auch nach dem Instrumentarium für die Aufdeckung von illegalen Aktivitäten, wie es im neuen Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag enthalten ist: d.h. auch die Zulieferindustrien der Kernindustrie sind gleichen Meldepflichten und einer Duldungspflicht für Inspektionen im Zweifelsfall zu unterwerfen wie die der Nichtkernwaffenstaaten. Die einzige Ausnahme bleibt die Sprengkopfmontage und -demontage sowie die Anlagen, die für die Sicherheit und Verlässlichkeit der Sprengköpfe notwendige, zulässige Versuche unternehmen.⁴⁷

4.6. Deutscher Legalismus und die Inhumanität der Kernwaffen

Aus dem deutschen Interesse, die Geltung des Völkerrechts zu erweitern und zu stärken, ergeben sich ebenfalls wichtige Folgerungen für das Verhältnis zu Kernwaffen. Atomare Bewaffnung und Strategie bewegen sich nicht im rechtsfreien Raum. Sie unterliegen vielmehr den Regeln des Völkerrechts, genauer gesagt des humanitären Völkerrechts (Kriegsvölkerrechts), das generell inhumane Waffen ächtet. Kriterien für „Inhumanität“ sind die Nichtunterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten, besondere Grausamkeit der Waffenwirkung und eine Schädigung der Verwundeten, die der Schwere und zeitlichen Ausdehnung nach über den mit dem Waffeneinsatz angestrebten militärischen Zweck hinausgeht. Unter diesem Gesichtspunkt sind chemische und biologische Waffen, Brandwaffen, Dum-Dum-Geschosse und neuerdings auch Anti-Personen-Minen durch der Intention nach universale Abkommen geächtet worden. Für Kernwaffen existiert kein vergleichbares Verbot. Zur Klärung der Frage, ob die Drohung mit dem atomaren Einsatz oder die nukleare Kriegführung selbst völkerrechtswidrig sei, hat die Mehrheit der VN-Vollversammlung 1996 den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten gebeten.

Die Kernwaffenstaaten haben die Verhandlung sehr ernst genommen. Sie haben mit hohem Einsatz eine Stellungnahme des Gerichts zu verhindern gesucht. Vor allem die westlichen Kernwaffenstaaten und ihre wichtigsten Verbündeten - Deutschland, Italien und die Niederlande - haben die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die - nach ihrer Auffassung - nicht völkerrechtliche, sondern vorrangig politische Frage bestritten und den Gerichtshof folgerichtig aufgefordert, sich einer Stellungnahme zu enthalten. Zugleich entfalteten sie vorsorglich eine Verteidigungs-Argumentation für den (ja tatsächlich eingetretenen) Fall, daß der Gerichtshof seine Zuständigkeit bejahen würde. Der Kernwaffeneinsatz, so ihre schriftliche und mündliche Einlassung, sei von Art. 51, dem Recht auf Selbstverteidigung, abgedeckt, zumal kein völkerrechtliches Instrument existiere, das den Kernwaffenbesitz und -einsatz generell verbiete, wie dies für biologische und chemische Waffen der Fall sei. Auch zeige die große Zahl der Staaten, die die Abschreckungsdoktrin als nationales Verteidigungskonzept akzeptierten (die westlichen Kernwaffenstaaten und ihre Verbünde-

⁴⁷ Annette Schaper, A Treaty on the Cutoff of Fissile Material for Nuclear Weapons - What to Cover? How to verify? Frankfurt/M. (PRIF Report Nr. 48), 1997.

ten, Rußland), daß ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht nicht existiere. Zudem könnten die Kernwaffen den Kriterien der „Inhumanen“ Waffen nicht ohne weiteres zugeordnet werden: eine Diskriminierung zwischen Zivilisten und Kombattanten sei je nach Waffentyp und Einsatzart durchaus möglich, die langfristige Schädigung durch radioaktive Strahlung akzidentielle Nebenfolge des Einsatzes, nicht aber dessen wesentlicher Zweck. Überdies sei das eigentliche Ziel des Kernwaffenbesitzes, die Verhinderung jeglichen Krieges, zutiefst humanitär.

Das Gutachten des Gerichtshof ist den Ausführungen der Kernwaffenstaaten nicht gefolgt, sondern hat den Kriegseinsatz von Kernwaffen „im allgemeinen“ deshalb für völkerrechtswidrig erklärt, weil Kernwaffen eindeutig der Definition inhumaner Waffen unterfallen: sie sind von Natur aus ungeeignet, zwischen Zivilisten und Kombattanten zu unterscheiden und sie verursachen durch die radioaktive Verseuchung unnötiges Leiden. Der Gerichtshof hat damit völlig zu recht den Ausführungen der Kernwaffenstaaten kein Gehör geschenkt. Demgegenüber ist der Gerichtshof zu der Auffassung gelangt, daß die Wahrscheinlichkeit eines erheblichen Schadens für die Zivilbevölkerung bei der überwiegenden Zahl möglicher Kernwaffeneinsätze unvermeidlich sei und die Schädigung durch radioaktive Strahlung - wenn auch ein „Nebeneffekt“, doch unentrinnbare Folge von nuklearen Explosionen ist. Dies entspricht auch durchaus den Erkenntnissen, die aus den Kriegsführungsszenarien abgeleitet werden können, wie sie vor allem aus den Vereinigten Staaten bekannt sind.⁴⁸

Das Gutachten des Gerichtshofes ist daher eine Etappe auf dem Weg zur völligen Ächtung der Kernwaffen. Weitgehend kann es als die rechtsförmige Formulierung einer Verhaltensnorm verstanden werden, das sich im Staatenverhalten tief eingeschliffen hat: den Nicht-einsatz von Kernwaffen.⁴⁹ Überdies konstatierten die Richter - einstimmig - eine Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zu zielführenden und effektiven Verhandlungen mit dem Ziel der völligen nuklearen Abrüstung. Damit waren die hinhaltenden Versuche der Kernwaffenstaaten im Rahmen des NVV, eine solche Verpflichtung durch die Ankoppelung an die (utopische) „umfassende und vollständige Abrüstung“ zu verwässern, gegenstandslos.

Das IGH-Gutachten von 1996 stellt die autoritative völkerrechtliche Beurteilung des Rechtsstatus von Kernwaffen dar. Es sollte insoweit Richtschnur für die Politik eines Landes darstellen, das wie die Bundesrepublik ein besonderes Interesse an der Stärkung internationalen Rechts verfolgt. In der Tat scheint die Vorstellung, daß Kernwaffen legitimer seien als chemische Waffen oder Napalm, abwegig. Deutschland hat von daher Anlaß, seine eigene Einbindung in nuklear unterfütterte Strategien zu überdenken, die mit dem Gutachten schwer in Übereinstimmung zu bringen sind: Das Vorhalten nuklearer Abschreckung gegen ungenannte Risiken, wie es die NATO nach wie vor betreibt, ist

48 International Court of Justice, Year 1996, 8 Juli, General List Nr. 958, Juli 1996, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.

49 Vgl. Thomas C. Schelling, The Conventional Status of Nuclear Weapons, Working Paper 5, University of California/Los Angeles Center for International Relations, 1994; Nina Tannenwald, Dogs That Don't Bark: The United States, the Role of Norms, and the Non-Use of Nuclear Weapons in the Post-World War Two Era, Ph. D. Dissertation, Cornell (Cornell University) 1995.

unzeitgemäß, entbehrt jeglicher strategischer Erfordernisse und nimmt eine allgemeine Legitimität einer - unspezifischen - Drohung mit dem Kernwaffeneinsatz an, und entspricht der durch das Gutachten des IGH geschaffenen Rechtslage nicht mehr.

5. Ausblick: Die Interessen des Nichtkernwaffenstaates Deutschland und das Bündnisdilemma

Deutschlands Wohlfahrt und Sicherheit beruht auf der engen Bindung an seine Freunde und Verbündete. Dazu zählen drei Kernwaffenstaaten, die im Augenblick trotz mancher rhetorischer Pflichtübung keine Neigung zeigen, ihren Status aufzugeben. Ergibt die bisherige Analyse ein deutliches deutsches Interesse an der nuklearen Abrüstung, so stellen die partnerschaftlichen Beziehungen zu Frankreich, den USA und Großbritannien ein Widerlager zu diesem Interesse dar. Wer von einer Bundesregierung die kompromißlose Konfrontation gegen die Kernwaffenstaaten verlangt, übersieht gänzlich, daß die friedlichen Verhältnisse in Europa, die überhaupt erst dafür verantwortlich sind, daß wir über nukleare Abrüstung ernsthaft nachdenken können, in eben jenen multilateralen Beziehungen begründet liegen, die durch eine allzu radikale Abrüstungspolitik womöglich grundlegend gefährdet werden könnten. Dieses Dilemma muß erst einmal angemessen gewürdigt werden. Die Politik hat es zu berücksichtigen.

Freilich ist die richtige Antwort darauf nicht der vorauseilende Gehorsam gegenüber den Eigeninteressen der Kernwaffenstaaten. Im Gegenteil besteht auch darin ein Risiko, die einmal erkannten, legitimen eigenen Interessen beständig hintanzustellen. Zum einen wird man dann in den übrigen Hauptstädten nicht mehr ernst genommen. Zum anderen staut sich eine erhebliche Frustration gegen den eigenen Partner auf, die womöglich zu einem späteren Zeitpunkt zur Explosion drängt. Eine kluge Politik wird das eigene Interesse in aller Klarheit formulieren und entsprechende Schritte befürworten, im einzelnen aber zu Kompromissen mit den abweichenden Interessen der nuklear bewaffneten Partner bereit sein.

Zunächst einmal gilt es also, die eigenen Positionen als Nichtkernwaffenstaat zu formulieren und den Verbündeten deutlich zu machen, daß sich die Bonn-Berliner Sichtweise nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes aus evidenten strategischen Gründen verändert hat. Paris, London und Washington müssen begreifen und darauf vorbereitet sein, daß die deutsche Regierung nach Maßgabe ihrer Interessendefinition auch abweichende Haltungen zu vertreten gedenkt, wenn sie sich davon einen langfristigen Sicherheitsgewinn verspricht.

Eine Position des „mittleren Weges“, wie von der Canberra-Kommission vorgeschlagen und von der „New-Agenda“-Gruppe in die internationale Diplomatie eingebracht, ist auch mit bundesdeutschen Interessen kompatibel: die Zielsetzung der Abrüstung wird eindeutig festgestellt, zugleich wird den Kernwaffenstaaten keine sofortige Festlegung zugemutet, wann der Zustand einer nuklearfreien Welt zu erreichen sei. Vielmehr wird ein „Menu“ von Zwischenschritten vorgeschlagen, aus dem für Verhandlungen die geeignetsten Elemente ausgewählt werden können. Jeder dieser Schritte (Transparenzmaßnahmen, weitere Reduzierungen, vor allem bei den taktischen Kernwaffen, Senkung des Bereitschaftsgrades der verbleibenden Kernwaffen, Abrüstung des Spaltmaterials, Veränderun-

gen der Doktrinen) dient, für sich genommen, dazu, die internationale Sicherheit zu erhöhen, und gefährdet die Position der Kernwaffenstaaten nicht. Im Gegenteil, die meisten dieser Maßnahmen bedeuten realiter einen Sicherheitszuwachs auch für sie. Für Deutschland kommt es darauf an, sich über die eigenen Prioritäten klarzuwerden. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit sollten die taktischen Kernwaffen im Mittelpunkt stehen, aus den Gründen, die oben ausgeführt wurden. Das große, nach zahlreichen Berichten unzureichend kontrollierte Arsenal Rußlands ist ein Risikoherd, den es kaltzustellen gilt. Für diesen Zweck ist es allemal sinnvoll, die in Europa dislozierten taktischen Kernwaffen der NATO zur Disposition zu stellen. Sollte ein gänzlicher Verzicht auf sämtliche taktische Kernwaffen noch nicht durchsetzbar sein, so wäre die Konsolidierung in einem Zentral-lager in den USA und in Rußland (möglichst hinter dem Ural) eine zweitbeste Lösung, wobei auf russischer Seite drastische Reduzierungen als Gegenleistung angebracht sind. Denkbar wäre, sich vor der völligen Abschaffung der taktischen Kernwaffen als Zwischenschritt auf einen Bestand von wenigen hundert (2-300) zu einigen, angesichts des Vernichtungspotentials übrigens immer noch eine horrende Zahl wäre. Eine zweite Priorität wäre das weitestmögliche „Dealerting“ der strategischen Arsenale, das die Gefahr einer irrtümlichen oder unautorisierten Abschusses nuklear bestückter Raketen drastisch senken würde.⁵⁰

Unter der Zielsetzung, die Diskriminierung abzusenken, verdienen drei Maßnahmen Priorität. Zum ersten ist dies die Forderung nach gesteigerter Transparenz der Kernwaffen- und militärischen Spaltstoffarsenale, gegebenenfalls in der Form eines Registers.⁵¹ Solche Transparenz wäre ein Gegengewicht gegen das Privileg der Kernwaffenstaaten und würde das Prinzip der Verantwortlichkeit sichtbar etablieren. Als zweites gilt es, dem Cut-off-Vertrag ein umfassendes Verifikationssystem beizugeben, das im Rahmen der Möglichkeiten - d.h. mit der Ausnahme der noch der Kernwaffenmontage und -demontage dienenden Anlagen - Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten hinsichtlich der Verifikationsverpflichtungen gleichstellen würde. Drittens wäre die Überstellung von Spaltmaterial, das aus dem militärischen Gebrauch ausgebucht wird, unter Verifikationsmaßnahmen der Internationalen Atom-Energie-Organisation sowohl verbindlich wie auch irreversibel zu machen.⁵²

Häufig lehnen die Kernwaffenstaaten selbst derart bescheidene Zwischenschritte mit dem Hinweis ab, mit einer Annahme begäben sie sich auf einen „Slippery Slope“, eine schiefe Ebene, die sie am Ende zu Schritten genötigt seien, die ihren Wünschen und Interessen widersprächen - womit uneingestanden natürlich die nukleare Abrüstung gemeint ist. Die Rede vom „Slippery Slope“ ist damit das implizite Eingeständnis, daß die Kernwaffen-

50 Bruce G. Blair/Harold A. Feiveson/Frank von Hippel, Taking Nuclear Weapons Off Hair-Trigger Alert, in: Scientific American, Nov. 1997; Jonathan Dean, De-alerting: A Move Towards Disarmament, in: UNIDIR Newsletter, Geneva, Juli 1998.

51 Harald Müller, A Nuclear Weapons Register: A Good Idea Whose Time Has Come, Frankfurt/M. (PRIF Reports Nr. 51), 1998; vgl. auch James Goodby, Casting a Wider Net: Nuclear Arms Negotiations beyond START II, in: Deep Cuts Study Group (ed.), The Nuclear Turning Point. A Blueprint for Deep Cuts and Dealerting of Nuclear Weapons, Washington, D.C. (Brookings Inst.) 1999.

52 Annette Schaper/Katja Frank, Ist eine kernwaffenfreie Welt verifizierbar? Frankfurt/M. (HSFK-Report Nr. 6), 1998.

staaten eine längst eingegangene Verpflichtung (Art. VI NVV, wie 1995 bekräftigt) nicht einzuhalten gedenken - klassisches „Rogue-State“-Verhalten. Im übrigen ist das „Slippery-Slope“-Argument die ultimative Kapitulation der Diplomatie: etwas Vernünftiges zu unterlassen, weil man befürchtet, in Zukunft nicht genug Rückgrat zu haben, um sich einem für unvernünftig Gehaltenen entgegenzustemmen heißt, konsequent gedacht, die Absage an jegliche Veränderung des Status Quo auf irgendeinem Politikgebiet. Ein solcher Diskurs ist entweder unernst und damit unehrlich oder äußerst stupide. Daß er seitens der Kernwaffenstaaten zunehmend ins Feld geführt wird, ist ein Zeichen für den gänzlichen Mangel an überzeugenden Argumenten.

Wenn man klare eigene Positionen vertritt, die zum Konflikt mit den verbündeten Kernwaffenstaaten führen, ist es zugleich angeraten, darauf hinzuarbeiten, daß der Konflikt begrenzt bleibt. Dazu gehört, daß man sich gegen solche radikalen Forderungen ausspricht, die man für unrealistisch oder kurzfristig den Kernwaffenstaaten nicht zumutbar hält (wie etwa sofortige Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention). Dazu gehört auch, daß man die Freunde dort in Schutz nimmt, wo Abrüstungsschritte, die sie unternommen haben, nicht angemessen gewürdigt oder gar abgetan werden. Dazu zählt schließlich die Bereitschaft, über die unterschiedlichen Positionen intensiv und häufig zu konsultieren - ohne daß damit freilich die Verpflichtung verbunden wäre, jeweils im Ergebnis der Konsultationen auf die Linie der Kernwaffenstaaten einzuschwenken.

Angesichts seiner Interessenlage erscheint für Deutschland die Rolle des „getreuen Eckhart“ der westlichen Kernwaffenstaaten nicht angebracht. Wie Kanada und Australien - beides Verbündete der USA - sollte auch Deutschland die Position des „Brückenbauers“ zwischen den Kernwaffenstaaten und ihren blockfreien Kritikern wählen.

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Peter Schlotter

Freihandel + Demokratisierung = Entwicklung?

Zur Maghrebpolitik der Europäischen Union

HSFK-Report 8/1998

Katja Frank

Antreiber der Abrüstung oder Spielbälle der Mächte?

Zur Rolle Internationaler Organisationen in Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung

HSFK-Report 9/1998

Manfred Sapper

Großmachtpolitik ohne Großmachtressourcen.

Rußlands Irak- und Nahostpolitik

HSFK-Report 1/1999

Françoise Manfrass-Sirjacques

Die französische Sicherheitspolitik

zwischen Anspruch und Wirklichkeit

HSFK-Report 2/1999

Markus Kaim

Macht oder Ohnmacht der USA im Nahen Osten?

Die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt

HSFK-Report 3/1999

Matthias Dembinski

Die Zukunft des politischen Westens

Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik

HSFK-Report 4/1999

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

'Talk to *Them*? No Way!' Models of Dispute Settlement in Multicultural Urban Societies

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

Alexander Kelle

Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat

PRIF-Report No. 50

Harald Müller
The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come
PRIF-Report No. 51

Peter Schlotter
Free Trade + Democratization = Development?
The European Union's Maghreb Policy
PRIF-Report No. 52

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Lothar Brock
Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?
HSFK-StandPunkte Nr. 2/1998

Harald Müller
Weltpolitische Wasserscheide: Atomtests in Südasien und die Folgen
HSFK-StandPunkte Nr. 3/1998

Dokumentation
Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1998 an Alexander Lebed
HSFK-StandPunkte Nr. 4/1998

Harald Müller
Der Kampf der Kulturen findet nicht statt
HSFK-StandPunkte Nr. 5/1998

Berthold Meyer
Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?
HSFK-StandPunkte Nr. 6/1998

Peter Kreuzer
Asiatische Weltsichten: Der Kosovo als Baustein zur amerikanischen globalen Hegemonie
HSFK-StandPunkte Nr. 1/1999

Lothar Brock
Weltbürger und Vigilanten
Lehren aus dem Kosovo-Krieg
HSFK-StandPunkte Nr. 2/1999

Matthias Dembinski
Von der kollektiven Verteidigung in Europa zur weltweiten Intervention? Das neue strategische Konzept, der Kosovo-Krieg und die Zukunft der NATO
HSFK-StandPunkte Nr. 3/1999

*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette Liste unserer Publikationen.